




3 1761 11650443 2



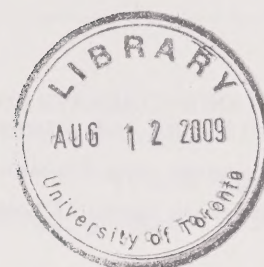
Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116504432>

CA1
YC25
-A48

719

Government
Publications



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de l'*

Agriculture and Forestry

Agriculture et des forêts

Chair:

The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

Présidente :

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

Monday, June 16, 2008

Le lundi 16 juin 2008

Issue No. 16

Fascicule n° 16

(Volume 1 of 4)

(Volume 1 de 4)

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE

(Final Report — *Beyond Freefall:
Halting Rural Poverty*)

(Section I: Putting Rural Canada
Back on the Policy Agenda)

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(Rapport final — *Au-delà de l'exode :
mettre un terme à la pauvreté rurale*)

(Section I : Remettre le Canada rural
à l'ordre du jour politique)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
AGRICULTURE AND FORESTRY

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable Leonard J. Gustafson, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	Mahovlich
Callbeck	Mercer
* Hervieux-Payette, P.C.	Peterson
(or Tardif)	St. Germain, P.C
* LeBreton, P.C.	Segal
(or Comeau)	

*Ex officio members
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS

Présidente : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

Vice-président : L'honorable Leonard J. Gustafson
et

Les honorables sénateurs:

Baker, C.P.	Mahovlich
Callbeck	Mercer
* Hervieux-Payette, C.P.	Peterson
(ou Tardif)	St. Germain, C.P.
* LeBreton, C.P.	Segal
(ou Comeau)	

*Membres d'office
(Quorum 4)

REPORT OF THE COMMITTEE

Monday, June 16, 2008

The Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry has the honour to table its

NINTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, November 20, 2007 to examine and report on rural poverty in Canada, now tables its final report entitled: *Beyond Freefall: Halting Rural Poverty*.

Respectfully submitted,

La présidente,

JOYCE FAIRBAIRN, P.C./C.P.

Chair

(The executive summary, summary of recommendations, preface and Section I appear in this volume. Section II is published in Volume 2 of this issue; Section III is published in Volume 3; Section IV and the appendices are published in Volume 4.)

RAPPORT DU COMITÉ

Le lundi 16 juin 2008

Le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts a l'honneur de déposer son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 20 novembre 2007 à examiner, en vue d'en faire rapport, la pauvreté rurale au Canada, dépose maintenant son rapport final intitulé, *Au-delà de l'exode: mettre un terme à la pauvreté rurale*.

Respectueusement soumis,

(Le sommaire, les recommandations, la préface et la section I paraissent au présent volume. La section II paraît au volume 2; la section III paraît au volume 3; la section IV et les annexes paraissent au volume 4.)

Senate



Sénat

BEYOND FREEFALL: HALTING RURAL POVERTY

**Final Report of the
Standing Senate Committee on
Agriculture and Forestry**

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C.
Chair

The Honourable Leonard J. Gustafson
Deputy Chair

June 2008

Ce rapport est aussi disponible en français

.....

Available on the Parliamentary Internet:
www.parl.gc.ca

(Committee Business — Senate — Reports)
39th Parliament — 2nd Session

TABLE OF CONTENTS

MEMBERS	5
ORDER OF REFERENCE	6
ACKNOWLEDGEMENTS	7
EXECUTIVE SUMMARY	9
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	23
PREFACE	35
SECTION I: PUTTING RURAL CANADA BACK ON THE POLICY AGENDA.....	1
CHAPTER 1: THE NEED FOR A RURAL VISION	1
Why Does Rural Canada Matter?	3
What do we Want Rural Canada to Look Like?	6
Five principals to guide rural policy	8
1. Policy Needs to Respect Rural Diversity	8
2. Policy Needs to Help Those Who Help Themselves	9
3. Policy Needs to be Place-Based.....	9
4. Policy Needs to Recognize that Rural Canada Doesn't Necessarily Want to be Urbanized	9
5. Rural Policy Needs to Eschew Magic Bullet Solutions.....	9
Conclusion	10
CHAPTER 2: A REVIEW OF RURAL POLICIES PAST, PRESENT AND FUTURE	13
Lessons From the Past	19
From ARDA To Regional Development Agencies	21
Recent Rural Events.....	25
Designing A Rural Mandate	26
A Greater Federal Presence In Rural Canada	29
Conclusion	32
SECTION II: RE-INVIGORATING RURAL ECONOMIES TO REDUCE POVERTY	33
CHAPTER 3: AGRICULTURE AND RURAL LANDSCAPES	35
The Farm Challenge.....	36
Towards A New Agricultural Approach.....	44
Addressing Poverty Among Farm Families.....	47
Farm Succession And Renewal	51
Multi-Functionality – A New Way Of Seeing The Farm	54
Planning For Climate Change	62
(a) Managing Risks	62
(b) Carbon Credits	64

Biofuels	68
Small, Local And Organic	73
Conclusion	75
CHAPTER 4: FORESTRY	77
Catastrophe for Forestry-Dependent Communities	77
Industry in Crisis	80
Recent Federal Initiatives	82
The Need for a Forest Strategy	83
Private woodlots.....	88
Conclusion	91
CHAPTER 5: TOURISM IN RURAL CANADA	93
The Importance of Rural Tourism	93
Concerns About Tourism.....	96
The Future of Rural Tourism	99
Conclusion	103
CHAPTER 6: ADDRESSING THE RURAL INFRASTRUCTURE DEFICIT	105
Municipal Infrastructure In Rural Canada	107
Bridging The Digital Divide	114
(a) Rural Broadband: Benefits and Challenges	116
(b) The Importance of Policy.....	117
(c) The Way Forward	121
(d) The Special Case of the Community Access Program	122
Rural Transportation: Working Together	123
The Centrality Of Transportation In Remote Rural Areas.....	131
Rural Harbour Infrastructure.....	133
Conclusion	137
SECTION III : RETHINKING SOCIAL POLICY	141
CHAPTER 7: ADDRESSING THE INCOME GAP	143
Devising a National Poverty Reduction Strategy	146
Source: Adapted from Chantal Collin, <i>Poverty Reduction Strategies in Quebec and in Newfoundland and Labrador</i> , PRB 07-23E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 2007.....	149
(a) Building a Poverty Reduction Strategy Around a Guaranteed Annual Income.....	152
(b) Making Work Pay and Helping Families.....	159
(c) An Enhanced Canada Child Tax Benefit (CCTB).....	161
(d) Easing the Tax-Filing Burden	163
(e) Food Banks – Tax Measures to Encourage Donations	165
(f) Developing Better Measures of Rural Poverty	168
Conclusion	169
CHAPTER 8: EDUCATION – SPEND EARLY, SPEND MORE.....	171
The Early Years: Early Childhood Education and Daycare	174

Rural Youth: Keeping Young People in School	177
Increasing the Range of Educational Services in Rural Canada	183
Improving Access to Post-Secondary Education	186
Helping Those Left Behind: Addressing Literacy and Education Issues Among Rural Adults	192
CONCLUSION	196
CHAPTER 9: RURAL HOUSING – THE HIDDEN PROBLEM	197
Reinvesting in Rural Canada’s Housing Stock	199
Addressing the Need for Affordable Housing and Rental Units in Rural Canada .	203
The Impact of Low Rural Housing Prices on Rural Communities, Retirees and Seniors	212
The Special Case of Homelessness in the North	219
Conclusion	224
CHAPTER 10: CRIME AND JUSTICE IN RURAL CANADA	227
Drugs, Grow-Operations And Organized Crime	229
The Hidden Nature Of Domestic Violence In Rural Canada	234
Legal Aid Services In Rural Canada	240
Conclusion	245
CHAPTER 11: IMMIGRATION – REPOPULATING RURAL CANADA	247
Obstacles to Settling in Rural Canada	249
A Brief Overview of Canada’s Immigration Policy	251
The “Friendly Manitoba” Success Story	252
The Scottish Success Story	257
Revisiting the Definition of Economic Immigrants	261
Settlement Services	263
Conclusion	264
CHAPTER 12: HEALTH AND HEALTH CARE – CORNERSTONES OF RURAL REVITALIZATION	267
Health Status	268
Access To Health Care	271
Revitalizing Rural Health Policy At The Federal Level	275
Enhancing Rural Access To Health Care Providers	277
Telehealth	280
Rural Health Research	282
Conclusion	283
SECTION IV: THE HEALTHY COMMUNITY APPROACH	287
CHAPTER 13: A HEALTHY SMALL BUSINESS SECTOR	289
Social Economy Enterprises, Community Economic Development, and the Cooperative Approach	291
Micro-Credit Enterprises and Lending Circles	294
Strengthening Community Futures and Supporting Credit Unions	297
Succession Planning, Venture Capital and Cooperatives	303

Helping the Cooperative Sector Help Rural Canada	306
Conclusion: Small Businesses, Co-Ops And Branding Strategies	307
CHAPTER 14: REVITALIZING THE RURAL VOLUNTEER SECTOR.....	311
The importance of rural volunteers and rural leadership	312
Statistical Evidence	318
Rural Volunteers: Nearing The Breaking Point.....	320
Measures To Assist Rural Volunteers.....	323
(a) Increasing Funding: Rural Extension Officers for the Volunteer Sector	324
(b) Increasing Funding: Setting Up Dedicated Non-Profit Investment Funding for Rural Canada	327
(c) Reaching Out, Recognizing and Rewarding Rural Volunteers	331
(d) Easing the Regulatory Burden for Rural Volunteers	333
Conclusion	334
CHAPTER 15: CONCLUSION	337
APPENDIX A: WITNESSES HEARD	343
APPENDIX B: ACRONYMS	363

MEMBERS

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*
The Honourable Leonard J. Gustafson, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

George Baker
Catherine S. Callbeck
Frank W. Mahovlich
Terry M. Mercer
Robert W. Peterson
Hugh Segal
Gerry St. Germain, P.C.

Ex-officio members of the committee:

The Honourable Senators Céline Hervieux-Payette (or Claudette Tardif)
 Marjory LeBreton (or Gerald Comeau).

Other Senators who have participated on this study during the 39th Parliament:

The Honourable Senators Adams, Banks, Biron, Brown, Chaput, Christensen, Cordy, Dawson, Downe, Eggleton, P.C., Eyton, Fraser, Harb, Hubley, Kenny, Lavigne, Losier-Cool, Meighen, Merchant, Milne, Mitchell, Oliver, Sibbeston, Tkachuk, Trenholme-Counsell and Zimmer.

Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament:

Marc Leblanc, Analyst
Marc-Andre Pigeon, Analyst

Senate Committees Directorate:

Lyne Héroux, Administrative Assistant
Natalie Lemay-Paquette, Administrative Assistant

Clerk of the Committee:

Jessica Richardson

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, November 20, 2007:

The Honourable Senator Gustafson moved, seconded by the Honourable Senator Eyton:

That the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry be authorized to examine and report on rural poverty in Canada. In particular, the Committee shall be authorized to:

- (a) examine the dimension and depth of rural poverty in Canada;
- (b) conduct an assessment of Canada's comparative standing in this area, relative to other OECD countries;
- (c) examine the key drivers of reduced opportunity for rural Canadians;
- (d) provide recommendations for measures mitigating rural poverty and reduced opportunity for rural Canadians; and

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished during the First Session of the Thirty-ninth Parliament be referred to the Committee;

That the Committee submit its final report to the Senate no later than June 30, 2008; and

That the Committee retain until September 30, 2008 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

ACKNOWLEDGEMENTS

I would first like to express my personal thanks to my Senate colleagues, both the permanent members of the committee and those who joined us on occasion in Ottawa or in their home community when we were travelling to every province and territory across Canada to gather testimony for this report.

I also must thank all of the witnesses who appeared before us over the course of our study. Without people giving their expert advice, their personal stories and allowing us into their communities we would not have been able to produce such a robust report.

The quality of the evidence presented to us orally and in written submissions opened doors that can help the future of those who want to maintain their family presence on the land with a vigorous benefit to our country. They know that their words have been heard over the past two years.

We are enormously grateful to the Research Branch of the Library of Parliament and, in particular, those who have lived with our committee, Marc Leblanc and Marc-André Pigeon. Their work and advice was essential to the committee's completion of this report. I must thank Eric Mikkelsen for all his work, as the communications liaison, whose efforts allowed the public to see the committee's work.

Finally, I cannot find enough words to thank the Clerk of the Committee, Jessica Richardson, for her tireless effort in the organization of the committee's work here in Ottawa as well as the seven working trips across the country. Thank you as well to the Senate support staff and translators who assisted the committee in completing this study. Altogether, it has been a tremendous team, bonded to an issue of great importance in the future advancement of rural citizens in every corner of Canada.

The result of this report comes from the words and spirit of those whom we met and listened to in all our hearings over the past two years.

I know I speak on behalf of our entire committee in saying that it is our sincere hope that the government will lose no time in acting to implement or amend legislation in a variety of areas. We look forward to our opportunity to review the government's response to the recommendations of this comprehensive report.



Joyce Fairbairn,
Chair, Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry

EXECUTIVE SUMMARY

With every new census, rural Canada's place in the national fabric seems to unravel a little more. The 2006 Census showed for example that rural Canada's share of the national population fell below 20%¹ for the first time in the nation's history, furthering a decline that has continued, more or less unabated, since Confederation. Given the seemingly unstoppable trend of rural decline and the poverty that so often is its cause and consequence, some have questioned rural Canada's continuing relevance. Commenting on the 2006 Census results which showed strong population growth in urban Canada, one columnist at a national newspaper wrote that the data demonstrate that rural Canada has become "so irrelevant demographically that it increasingly exists only in myth,"² a view that often translates into a vision of a country made up of a few large densely populated urban centres set against a rural landscape denuded of its people.

This kind of pessimistic thinking influences policy. The federal government's Rural Secretariat for example is tucked away in Agriculture and Agri-Food Canada, creating the misleading impression that "rural" is synonymous with "agriculture" and effectively undermining the Secretariat's relevance and viability; the federal government's homelessness and affordable housing initiatives, introduced in 1999 and 2001 respectively, almost entirely bypassed rural Canada; daycare spaces may be hard to find in urban centres but they are virtually non-existent in rural Canada; 20% of the so-called "Municipal Rural Infrastructure Fund (MRIF)" goes to big cities of 250,000 or more people while many small towns do without because they lack the resources and skills necessary to fill onerous MRIF application forms.

Implicit in all of this is that urban Canada's prosperity is somehow detached from rural Canada and yet, the evidence shows that the fates of these two solitudes are very much intertwined. Rural Canada is where we produce the vast agricultural (grains and oilseeds, livestock, pulses, eggs, poultry and dairy) mineral (aluminum, coal, potash,

¹ The census definition of "rural" is communities with fewer than 1,000 residents and population densities below 400 persons per square kilometre. By this definition, Canada's rural population was about six million people in 2006.

² John Ibbitson, March 14, 2007, "THE CENSUS: SPRAWL Goodbye rural Canada, and hello most urban of countries," *Globe and Mail*, March 14, 2007, p. A6.

nickel, gold, iron and diamonds), forestry (hardwood and softwood lumber, pulp and paper products), fisheries (lobster, crab, shrimp, salmon, groundfish, and arctic char) and energy (oil, natural gas, biofuel, hydro and wind power) wealth that pulses through our urban centres. Our nation's most efficient producers, and indeed many of our best-known national champions, were founded in rural Canada, including for example Bombardier (Valcour, Québec), Irving Oil (Bouctouche, New Brunswick), McCain Foods Limited (Florenceville, New Brunswick), Mouvement des caisses Desjardins (Lévis, Québec), and Tembec Inc. (Témiscaming, Québec). The Canadian dollar's recent ascent to parity and beyond with the U.S. dollar is testimony to rural Canada's continued and pronounced importance: a large body of economic research shows that the dollar's fluctuations are largely driven by changes in commodity prices, the very commodities produced in the more rural and remote parts of Canada. And yet, very little of the vast wealth produced in rural Canada flows back to rural Canada.

SECTION I: PUTTING RURAL CANADA BACK ON THE POLICY AGENDA

With this in mind, and backed by almost two years worth of hearings with hundreds of witnesses, expert and everyday citizens alike, the committee argues that it is time to put rural Canada on top of the national policy agenda. To that end, the committee urges the federal government to adopt a series of explicit and precise initiatives so that a generation from now, rural Canada is a "place" where, as a whole, population decline (in absolute terms and as a proportion of the total Canadian population) has been halted if not reversed and where, on a range of socio-economic indicators – health status, educational attainment, and per capita income, rural Canada has closed the gap with urban Canadians. The committee's recommendations are premised on five guiding principles that should shape any future iterations of rural policy, namely that

1. **Policy Needs to Respect Rural Diversity:** Policy needs to recognize that, in the words of Harry Cummings, Professor, School of Environmental Design and Rural Development, University of Guelph, "rural is not an absolute but a continuum. Canada's policy needs to reflect that" (*Evidence*, October 31, 2006).
2. **Policy Needs to Help Those Who Help Themselves:** Higher levels of government must use their scarce fiscal capacity judiciously, choosing to focus assistance on communities that demonstrate a willingness to help themselves

through long-range strategic visions, leadership and broad-based community support and which have a realistic chance of achieving their goals.

3. **Policy Needs to be Place-Based:** The committee believes that policy needs to be *place-based*, a notion that embodies the idea that one size does *not* fit all and that recognizes the great diversity of rural Canada. Place-based thinking puts emphasis on the idea that local people can come up with local solutions that capitalize on local assets and local enthusiasm. The role of higher levels of government, as stressed in our interim report, must be to facilitate and not dictate policy.
4. **Policy Needs to Recognize that Rural Canada Doesn't Necessarily Want to be Urbanized:** We have to guard against the kind of thinking and policies that are premised, implicitly or explicitly, consciously or unconsciously, on the belief that rural Canada's problems are best addressed through policies that accelerate the merger of rural communities into urban ones, thereby erasing the former in favour of the latter. Rural and urban Canada must be better integrated, but not at the expense of an outright takeover by urban areas.
5. **Rural Policy Needs to Stop Looking for Magic Bullet Solutions:** If rural Canada, and especially resource-based rural Canada, is to break free from the vicious cycle of decline that has characterized so much of its recent history, policymakers must give up on the search for "magic bullet" solutions.

The Need for a Rural Champion

To drive this renewed focus on rural issues, the committee believes that the federal government should create a Department of Rural Affairs whose minister would sit at the cabinet table and thereby ensure that rural issues and concerns are *always* heard at the highest level of decision making. The proposed Department of Rural Affairs would initially assume the responsibilities currently assigned to the Rural Secretariat but with an expanded budget; the regional development agencies (which have large rural mandates) and all other departments with rural responsibilities would continue to exercise their rural functions.

The committee further proposes that one of the first (new) challenges of the Department of Rural Affairs could be to work with the Treasury Board Secretariat, Public Works and Government Services and any other relevant departments and agencies to move at least 10% of the federal employees in large urban centres to smaller regional centres in rural Canada, a practice that has been shown in the past to generate important economic benefits for the destination communities.

SECTION II: RE-INVIGORATING RURAL ECONOMIES TO REDUCE POVERTY

Simply creating a new institutional framework in Ottawa or moving back offices to rural Canada are not likely, on their own, to remedy the problems of rural poverty and rural decline. In this section of the report, the committee looks at rural poverty and rural decline from an economic perspective because it believes that the poor, like everyone else, want to contribute in some way to their community's economic well-being. To that end, it proposes policies that would support key rural industries, namely the agriculture, forestry, fisheries and tourism sectors. It also looks at addressing a serious rural infrastructure deficit that threatens to undermine the rural economy.

Changing Nature of Agriculture

While the committee believes it is important to break with the tendency of defining rural strictly in agricultural terms, it also recognizes that agriculture remains an important part of the rural economy in many areas of the country. Recent history, however, has not been kind to agriculture. It has experienced a long term trend towards fewer but larger farms, a process driven in large measure by global competition and technological change. Even with the recent rise in commodity prices, many farm families have found it difficult to make ends meet, relying in part or in whole on off-farm income to pay the bills. The end result is more farm consolidation and ultimately, population decline in agricultural parts of rural Canada.

To help reverse these trends and address the hardships found in low income farm families, the committee recommends that the federal government introduce a new version of its recently terminated Farm Families Options Program. The new program should take into account the concerns and recommendations of farmers about the first version of the program, which effectively guaranteed a minimum of \$25,000 for families and \$15,000 for single individuals. To further help with the revenue / income side of the farming business, the committee recommends that the federal government place more emphasis on “multifunctional” policies that would, for example, properly compensate farmers and rural landowners for preserving the environment (wetlands, forest cover, and so on) or help pay for the costs of negotiating watershed agreements between rural and urban

xii

communities. Another way to help farmers stay on the land and keep agricultural parts of rural Canada populated is to make it easier for farmers to transfer assets from one generation to the next. To that end, the committee recommends that the federal government eliminate the capital gains tax on sales of farm property to their children and increase the amount of support it gives farmers for succession planning.

Addressing the Forestry Crisis

More than 300 rural and remote communities in Canada rely almost entirely on the forest industry for their well-being; in countless others, the forestry sector plays a lesser but still vital role. For some time now, the forestry industry has been in crisis – since 2003 alone, more than 46,800 jobs have simply vanished – due to a number of familiar factors, namely intensification of global competition, weakening and shifting of demand for forest products, rapid appreciation and fluctuations of the Canadian dollar, protectionist measures by the United States, high energy and input costs and changing supplies of wood fibre. To address this serious situation, the committee recommends that the federal government **immediately** convene a national summit to develop a national forestry strategy.

Tourism

Rural communities have, for a number of years, looked to tourism to help replace the lost economic activity brought on by declines in the primary sectors. While the report cautions that rural tourism is not a magic bullet solution to what ails rural Canada economically, it nevertheless represents an important part of the rural economy, one that is increasingly being neglected by the Canadian Tourism Commission (CTC), which is charged with promoting tourism outside Canada. To address this concern, the committee recommends that the federal government through the CTC and the proposed Department of Rural Affairs create a promotional program that markets rural Canada as a tourist destination to international and Canadian travellers.

Addressing the Rural Infrastructure Deficit

Historians have long argued that Canada is a nation defined as much by its infrastructure as its linguistic duality and/or its proximity to the United States. If this is true for Canada as a whole, it is especially true for rural Canada. Large-scale public projects such as the national railway, the TransCanada Highway, the telegraph and telephone systems, and the St. Lawrence Seaway not only helped stitch together a nation, they also helped settle much of what is now considered rural Canada. Since the late 1970s, however, there has been a slowing of investment in public infrastructure in Canada, and it is starting to show. The current stock of infrastructure is old and aging, contributing to a large infrastructure deficit in Canada that erodes the ability of rural citizens to fully participate economically and socially in our society.

In recent years, the federal government has introduced several programs aimed at overcoming rural Canada's infrastructure deficit, including most recently the "Communities Component" of its "Building Canada" program. It is not clear yet whether the application process for the Communities Component will improve upon that of its predecessor, the Municipal Rural Infrastructure Fund (MRIF). The committee therefore recommends that the federal government simplify or provide financial and technical assistance to rural communities making infrastructure funding applications.

(a) Bridging the Digital Divide

In urban Canada, where cell-phones abound, Blackberries proliferate, and high-speed Internet services can be accessed effortlessly from almost everywhere, it is easy to forget just how new all of these information and communications technologies (ICTs) are, how important they have become, and how much they have bypassed large parts of rural Canada. According to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) for example, some 47% of Canadian communities – most of them small and rural – did not have broadband access in 2005. To address this gap, the committee recommends that the federal government set targets for achieving rural broadband connections and commit long-term funding to meet these targets and further, that the CRTC be directed by cabinet to impose a regulatory obligation on all suppliers,

as a condition of license, to provide a minimum of high speed Internet services to rural communities.

(b) Rural Transportation

For most rural Canadians, “getting around” means having access or owning at least one vehicle and sometimes two or three – an expensive proposition at the best of times but even more so in rural Canada because travel costs (for fuel and repairs) tend to be higher than in urban parts of the country. For the most part, public transportation is not an option and that represents a serious problem for seniors, disabled and low-income rural citizens. Meanwhile, large numbers of rural vehicles – vans, mini-busses and so on – often travel back and forth between their destinations largely empty because regulatory and insurance rules make it too costly or risky to do the neighbourly thing and offer a ride. The committee therefore recommends that the federal government commit to 50-50 funding for new rural transportation infrastructure and study how to coordinate existing rural transportation services into a flexible network in which they would complement each other and provide extra transportation services to rural citizens. In coastal communities, the relevant transportation infrastructure is often the local harbour or wharf. To that end, the committee also recommends increased federal funding for small craft harbours.

Finally, the high cost and general lack of transportation in rural Canada is especially acute in remote communities, translating directly into dramatically higher food, energy and housing costs. To help minimize the impact of these costs, the committee recommends that the federal government periodically increase its Northern Resident Deduction, a tax measure that was created to offset the high cost of living in the North.

SECTION III: REDUCING RURAL POVERTY THROUGH SOCIAL POLICY

History amply teaches that simply increasing the size of the economic pie does not necessarily mean it will be shared any more equitably. In this section of the report, the committee looks at social policies aimed at either distributing the pie more equitably or at least making it easier for the rural poor to share in the nation’s bounty. To that end, the committee looks at income support policies, education, housing, immigration and crime.

Addressing the Income Gap

In the committee's hearings with the rural poor, those who work with the rural poor, and academics who study poverty, one consistent theme emerged: Canada's income support policies are a tangle of confusing, often punitive and outdated rules that often impede rather than advance the cause of poverty reduction. To address this long-standing problem, the committee proposes that the federal government create a national poverty reduction strategy in cooperation with the provinces and territories that is sensitive to urban/rural differences. The committee further recommends that the federal government commission a green paper³ studying the potential of introducing a guaranteed annual income as a cornerstone of this strategy.

Recognizing that these recommendations are not likely to be realized overnight, the committee recommends, as interim measures, increases to the Canada Child Tax Benefit and Working Income Tax Benefit. The committee also recommends that the federal government ensure that low-income Canadians are fully aware of all income-support programs for which they may be eligible. There is evidence, for example, that many low-income seniors have not received guaranteed income supplement benefits to which they were entitled.

Education Spend Early, Spend More

Education. The theme reverberated in almost every committee hearing, with almost everyone agreeing that much more needs to be done to ensure equality of opportunity. To that end, the committee recommends: (a) introducing a new early learning and childhood education program; (b) providing additional funding for rural-based co-operative vocational schools; (c) ensuring that the federal government's student grant and loan programs are sensitive to rural needs; (d) expanding the range of college and university programs in rural Canada; and (e) increasing funding for adult literacy programs.

³ The term "green paper" is used to describe a tentative report of a proposal put forward by the government for a national discussion but without any commitment to action. It is often the first step in changing policy and/or the law. Green papers may result in the production of a white paper, which reflect a more firm commitment to deliver on policy and/or legislative changes.

Rural Housing –The Hidden Problem

On the surface, there is no rural housing problem. The rate of home ownership in rural Canada is considerably higher than in urban Canada; and as the committee emphasized in its interim report, it is rare to see a homeless person in rural and small town Canada. Nevertheless, the committee found that there are serious housing problems, namely poorly-maintained homes and significant pockets of “hidden homelessness” across rural Canada but especially in the nation’s more remote northern regions. Witnesses told the committee that the federal policy response has been inadequate. The National Homeless Initiative (NHI) and Affordable Housing Initiative (AHI) for example have been overwhelmingly urban focused and, in the case of the far North, entirely inadequate given the ongoing housing crisis in that part of the country. To address these concerns, the committee calls for an immediate increase in funding for Canada Mortgage and Housing Corporation’s (CMHC) suite of housing repair and improvement programs and a review of its policies to ensure that the next generation of housing programs are more sensitive to the needs of rural and remote Canada. The committee also recommends that the federal government restore its co-operative housing program.

Crime and Justice in Rural Canada

Judging from the nightly news, crime would appear to be mostly an urban problem. Drugs, prostitution, and property crime seem distant from the traditional perception of rural Canada as a place where people rarely lock their doors, often leave car keys in their vehicles, and generally look out for each other. Much of this is indeed true but the committee heard considerable anecdotal evidence that the hardship which inevitably follows poverty and rural decline has generated two serious problems, namely a proliferation of marijuana grow-operations and an increased incidence of domestic violence. Unfortunately, the committee was not able to locate hard data to substantiate this anecdotal evidence, which is why it calls for more funding for research and data on rural policing and rural crime, especially with respect to grow operations and domestic abuse.

In its travels, the committee also heard evidence that legal aid services in rural Canada, especially civil legal aid, are next to impossible to obtain partly because of transportation barriers, partly because funding for these services is not available. The situation is especially acute in the three territories. The committee argues that governments must do everything they can to minimize the income, transportation, and cultural barriers to justice, whether in matters criminal or civil. It therefore recommends funding to clear up a backlog of cases in the territories and, more generally, a nationwide increase in criminal and civil legal aid funding. It also urges the government to put civil legal aid funding on the same footing as criminal legal aid, i.e., to remove it from the ambit of the Canada Social Transfer (CST).

Immigration: Repopulating Rural Canada

It is a truism that Canada is a nation built by immigrants. A fact that is less familiar, perhaps, is that until World War II new immigrants to Canada often settled in rural areas. After World War II, however, immigrants settled disproportionately in urban areas. Since 1997 for example, only about 4% of new immigrants to Canada have, on average, settled in rural areas. The other 96% settle in Canada's crowded and sprawling urban areas. In strictly demographic terms, this trend, together with Canada's recent history of low fertility rates, accounts for rural Canada's declining share of the population. If rural Canada is to prosper, it needs to attract its fair share of immigrants. The committee therefore recommends that the federal government explore ways of increasing assistance to rural communities that want to encourage immigrant settlement. The committee also recommends that the federal government study the possibility that current immigration policy may contain a bias in favour of recruiting urban residents at the expense of immigrants from a rural background who might be more inclined to settle and stay in rural Canada.

Health and Health Care: Cornerstones of Rural Revitalization

The evidence is in: rural Canadians are, on average, less healthy than their urban counterparts. While the reasons are varied, at least part of the problem stems from inadequate access to health practitioners and services. To address this problem, the

committee recommends a permanent Rural Health Human Resources Initiative, more funding for telehealth programs, more investment in rural-based health education, and additional research on rural health issues, especially as they relate to poverty.

Finally, the committee recommends that the federal government restore the Office of Rural Health because it played an important role in keeping rural health issues high on the federal government's policy agenda. Further, the committee believes that the restored office of rural health should be charged with implementing a long-term National Rural Health Strategy that encompasses elements just discussed, namely human resources, telehealth and research.

SECTION IV: THE HEALTH COMMUNITY APPROACH

It is important to recognize that the *major* determinants of health span a much broader range of issues than mere access to the health care system. The “healthy communities” movement, which was pioneered by a Canadian doctor named Trevor Hancock, argues that health is in fact *largely* determined by equitable access to such basic prerequisites for health as peace, food, shelter, clean air and water, adequate resources, education, income, a safe physical environment, social supports, and so on. It also places citizen participation at the heart of what it advocates. A lot of the themes already discussed could have easily been framed from this perspective. Housing, education, income, environment, economy, and transportation are all key elements of healthy living and healthy communities. Most of this discussion emphasized however what the federal government can do *for* rural citizens rather than what rural citizens can do for themselves. This fourth and final section of the report is framed by this “healthy community” approach to emphasize what rural citizens and rural communities, with a bit of assistance from higher levels of government, can do for themselves.

A Healthy Small Business Sector

Rural businesses are mostly small in size yet are invaluable to the social and economic well being of rural communities. A local convenience store or gas station can mean the difference between easy access to basic supplies and having to travel long distances to buy a loaf of bread or fill up the gas tank. To ensure that rural small

businesses remain viable and can grow in the future, the committee puts forward several recommendations, including new investments in the social economy (non-profit businesses that provide valuable services and training opportunities), the creation of patient-capital funds for rural Canada (the vast majority of venture capital flows to urban areas), more money for micro-credit lending programs, measures to strengthen the long-term viability of the successful Community Futures program, and measures to help small businesses with their succession planning (many small business owners are nearing retirement).

Revitalizing the Rural Volunteer Sector

Rural volunteers are vital to rural communities. They are responsible for a vast array of services and they generate important economic and societal benefits. Statistical evidence shows that rural citizens are more actively engaged in formal volunteer activities than their urban counterparts. However, rural volunteers are under tremendous stress because of an aging population and difficulty raising money. To help alleviate these problems, the committee recommends that the federal government provide funding to a national foundation dedicated to supporting community-related activities in rural Canada and introduce tax measures to reward volunteer time and effort

Conclusion

It is tempting to romanticize rural life as agricultural, pastoral, neighbourly and a place “away from” crime, violence, pollution, and all the ills that have become associated, rightly or wrongly, with urban life. While there is a great deal of truth in this romantic vision, it can also act as a chain that binds rural Canadians and policymakers alike. It obscures for example the fact that historically and to this day, rural life has often been filled with hardship, danger, and sometimes despair: hardship imposed by difficult climates and fluctuating commodity prices; danger from the occupations that have historically defined economic life in rural Canada (agriculture, mining, forestry, and fishing); despair from a sense of isolation, both social and otherwise. Similarly, the romantic vision blinds too many to the false idea that rural Canada’s challenges are best

addressed by agricultural policy, a persistent myth that so many of our witnesses emphasized needs to be discarded once and for all.

Above all, the romantic vision tends to encourage rural Canadians and policymakers alike to look backwards at what has been lost and outward for assistance, instead of forward to opportunity and locally to the assets rural communities already have. To that end, the committee recommends that the federal government, through its proposed Department of Rural Affairs, create a rural leadership training program that would help rural Canadian realize their own potential because as the committee found in its travels, the degree of hope and optimism that persists, stubbornly, in rural Canada is often measured in the hard work and vision of just a handful of rural leaders who refuse to let economic decline and depopulation blind them to the tremendous local wealth and resilience of their place in Canada.

With that insight, we are again reminded of the committee's key guiding policy principles, namely that policymakers must recognize the diversity that characterizes rural Canada, facilitate not dictate solutions, and help those who demonstrate they want to be helped. With these principles firmly in mind, with more attention in Ottawa and elsewhere, with the hard work of Canada's six million rural Canadians, the committee is convinced that rural Canada really can be a place where, a generation from now, the population has increased and health, education, income and other outcomes are on par with the rest of Canada, where we are all ready, willing and able to say: "Canada wants you."

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

Please note that this summary of the recommendations should be read in the context of the reasoning presented in the body of the report. For an indication of the appropriate section of the report, please see the page number at the end of the recommendation.

RECOMMENDATION 1-1: The committee recommends that the federal government adopt the explicit and precise initiatives discussed in this report aimed at reducing rural poverty and reversing rural decline such that a generation from now, rural Canada is a place where, as a whole, population decline in absolute terms, and as a proportion of the total Canadian population, has been halted if not reversed and where, on a range of socio-economic indicators – health status, educational attainment, and per capita income, rural Canada has closed the gap with urban Canada. (page 7)

RECOMMENDATION 2-1: The committee recommends the federal government create a new Department of Rural Affairs which would assume and expand on the responsibilities currently assigned to the Rural Secretariat. In the meantime, the committee recommends that all memoranda to Cabinet include the Rural Secretariat's analysis of the policy or program's likely impact on rural Canada, as well as the sponsoring department's response to that analysis. (page 28)

RECOMMENDATION 2-2: The committee recommends that FedNor's mandate be broadened to include the entire province and that it be given agency status. Moreover, the committee recommends that FedNor's name be changed to reflect this new, broader mandate. (page 29)

RECOMMENDATION 2-3: The committee recommends that the federal government work with provincial, territorial and municipal governments to identify ways in which a range of existing and new services might be delivered through existing rural infrastructure points such as rural post offices. (page 30)

RECOMMENDATION 2-4: The committee recommends that the federal government move at least 10% of its existing large urban centre employees to regional centres in rural Canada. (page 32)

RECOMMENDATION 3-1: The committee recommends that the federal government reintroduce the Canadian Farm Families Options Program with modifications that take into account feedback from farmers. The program should operate for at least another three years, at which point a full analysis of the outcomes should be conducted to determine the extent to which the program helped address farm poverty by making low-income farms more profitable and sustainable. (page 50)

RECOMMENDATION 3-2: The committee recommends that the federal government eliminate the tax on capital gains on the disposition of qualifying farm property of an active farming business to a child (as defined in the *Income Tax Act*) who commits to engage in an active farming business. The committee also recommends that the federal government re-examine and enhance existing tax measures such as the ten year capital gain reserve and other related tax measures to facilitate the transfer of farm property to the next generation. It should also increase the amount of support given to farmers to encourage and help with farm succession planning. (page 54)

RECOMMENDATION 3-3: The committee recommends that, as part of the proposed long-term farm policy framework, the federal government introduce direct payments in recognition of the ecological goods and services provided by farmers and rural landowners. (page 58)

RECOMMENDATION 3-4: The committee recommends that the federal government should, through a coordinated effort by Environment Canada, the federal regional development agencies and the proposed Department of Rural Affairs, help organize and fund efforts to develop watershed agreements between urban communities and major stakeholders in relevant rural communities. These agreements should ensure that rural communities, including rural private property owners, are adequately compensated for their efforts to protect watersheds. (page 61)

RECOMMENDATION 3-5: The committee recommends that the federal government provide stable funding to Environment Canada's Habitat Stewardship Program for Species at Risk over a five-year period. (page 62)

RECOMMENDATION 3-6: The committee recommends that the federal government reintroduce PERRL or similar programs to study the impact that a Canadian carbon credit emission trading system may have on agriculture and other sectors. (page 68)

RECOMMENDATION 3-7: The committee recommends that Agriculture and Agri-Food Canada along with key producers conduct a thorough assessment of the impacts on the rural economy of the various government supports to the biofuels industry. Existing biofuel support and encouragement policies must be maintained until the assessment is complete. Key elements of this study would include but not be limited to:

- a review of the positive and negative effects of biofuels development on the rural economy (including the livestock sector);
- an analysis of risks versus rewards for rural communities and farmers regarding investments in bio-refineries (in particular, the study should attempt to determine whether first-generation bio-refineries are a sustainable business model); and
- an examination of the opportunity costs to the rural economy of government supports to the biofuels sector (i.e., if the goal is to maximize benefits to the rural economy, would this money be better spent on sectors other than biofuels?)
(page 72)

RECOMMENDATION 3-8: The committee recommends that the federal government, with the provinces and territories, change food inspection regulations to ease the entry of local producers and organic growers into the market, while increasing the scrutiny of foreign packaged produce and food products to ensure a level playing field for Canadian producers. (page 75)

RECOMMENDATION 4-1: The committee recommends that the federal government immediately convene a national summit with all relevant stakeholders on forestry with the aim of developing a national forestry strategy. (page 88)

RECOMMENDATION 4-2: The committee recommends that the federal government provide incentives for sustainable forestry management practices on private woodlots through the *Income Tax Act*. (page 91)

RECOMMENDATION 5-1: The committee recommends that the federal government, through the Canadian Tourism Commission (CTC) and the proposed Department of Rural Affairs, create a promotional program that specifically markets rural Canada as a tourist destination to international and Canadian travellers. (page 103)

RECOMMENDATION 6-1: The committee recommends that the federal government simplify its application process and/or provide financial and technical assistance to help small rural communities apply for government infrastructure funding. (page 113)

RECOMMENDATION 6-2: The committee recommends that the federal government set targets for achieving rural broadband connections and commit long-term funding to meet these targets and further, that the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) be directed by cabinet to impose a regulatory obligation on all suppliers, as a condition of license, to provide a minimum of high speed Internet services to rural communities. The funding should help cover the cost of broadband infrastructure and ongoing operating expenditures. *(page 122)*

RECOMMENDATION 6-3: The committee recommends that the federal government provide long-term, stable funding to the Community Access Program and expand the program to include funding for continuous technology upgrades. *(page 123)*

RECOMMENDATION 6-4: The committee recommends that the federal government commit to 50-50 capital funding for new rural transportation infrastructure. The federal government should also study how to coordinate existing rural transportation services into a flexible network in which they would complement each other and provide extra transportation services to rural citizens. *(page 128)*

RECOMMENDATION 6-5: The committee recommends that the federal government, through the proposed Department of Rural Affairs, fund research into regionalization and governance best practices in Canada and abroad. To further assist in these efforts, the committee recommends that the federal government, through the proposed Department of Rural Affairs, fund research that would map actual transportation use in rural regions of the country. *(page 131)*

RECOMMENDATION 6-6: The committee recommends that the federal government periodically increase the Northern Residents Deduction to reflect increases in the cost of living in Canada's North. *(page 133)*

RECOMMENDATION 6-7: The committee recommends that the federal government, through the Department of Fisheries and Ocean's Small Craft Harbours Branch, increase capital funding for small craft harbours and its support of Harbour Authorities in rural and remote communities. *(page 137)*

RECOMMENDATION 7-1: The committee recommends that the federal government, in consultation with the provinces/territories, devise a national poverty reduction strategy that is sensitive to rural/urban differences. As part of its deliberations, the federal government should pay special attention to the anti-poverty strategies already in place in Québec and Newfoundland and Labrador. *(page 152)*

RECOMMENDATION 7-2: The committee recommends that the federal government commission a Green Paper to study the costs and benefits of introducing a guaranteed annual income. The Green Paper should serve as a starting point for a national discussion involving the provinces and territories about reforming the country's income support system so that it is more generous, less punitive, less stigmatizing and more consistently applied across provinces and territories. *(page 158)*

RECOMMENDATION 7-3: The committee recommends that as funding permits, the federal government adapt its working income tax benefit to conform to the proposed working income supplement outlined in the May 2006 report of the Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults. *(page 161)*

RECOMMENDATION 7-4: The committee recommends that the federal government phase in increases to the maximum Canada Child Tax Benefit (CCTB) to \$5,000 as funding permits. Initially, the increases could be funded eliminating the Universal Child Care Benefit (UCCB) and the non-refundable Child Tax Credit. *(page 163)*

RECOMMENDATION 7-5: The committee recommends that the Canada Revenue Agency and Services Canada undertake to inform clients about the full range of programmes and tax benefits to which they may be eligible, regardless of which program(s) they applied for. The Canada Revenue Agency should also consider preparing a simplified, one-page tax form for low-income individuals with relatively simple tax situations. Finally, the Canada Revenue Agency should also, where feasible, automatically calculate an individual's eligibility for existing and future tax benefits based on available income and personal data. *(page 164)*

RECOMMENDATION 7-6: The committee recommends that the federal government extend eligibility for its charitable income tax credit to bulk donations of food items. The federal government should also revise relevant legislation in order to offer excise tax rebates on imported food which is subsequently donated to food banks. *(page 168)*

RECOMMENDATION 7-7: The committee recommends that Statistics Canada include some measure of transportation costs in its low-income cut-off (LICO) statistics. *(page 168)*

RECOMMENDATION 8-1: The committee recommends that the federal government work with the provinces and territories to introduce an early learning and child care program that is sensitive to the needs of rural Canada. *(page 177)*

RECOMMENDATION 8-2: The committee recommends that the federal government direct the proposed Department of Rural Affairs to begin talks with provincial/territorial governments to fund additional Maison Familiale Rurale projects in rural areas across Canada. As part of this funding, the federal government should provide financial assistance to low-income Canadians, rural or urban, who want to attend MFR schools. *(page 182)*

RECOMMENDATION 8-3: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs study any existing and potential rural-urban school partnerships, shared schooling services among rural communities, and options for using rural schools to their full potential. This information should be shared with provincial and territorial ministries of education. *(page 186)*

RECOMMENDATION 8-4: The committee recommends that, in designing the new Canada Student Grant Program and Canada Student Loan Program, the federal government structure the funding formulas to fully account for the costs faced by rural youth. The objective should be to level the playing field between rural and urban youth. *(page 189)*

RECOMMENDATION 8-5: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs work with relevant government departments and agencies to spearhead a strategy aimed at expanding the range of college and university programs available in rural Canada through physical facilities and distance learning approaches. *(page 192)*

RECOMMENDATION 8-6: The committee recommends that the federal government restore and increase funding to promote literacy and numeracy across Canada, with special emphasis on funding literacy services in rural Canada. *(page 196)*

RECOMMENDATION 9-1: The committee recommends that the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) investigate and correct any administrative barriers that may be preventing it from spending its full Parliamentary appropriations on its housing repair and improvement programs. *(page 202)*

RECOMMENDATION 9-2: The committee recommends that the federal government make a five-year funding commitment to its housing repair and improvement programs. The funding commitment in the first year should be set at \$251 million, which represents the parliamentary appropriations for 2006–2007, and should be increased in subsequent years to reflect inflation and population growth. *(page 202)*

RECOMMENDATION 9-3: The committee recommends that the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) measure and report on the extent to which low-income rural Canadians are making use of its housing repair and improvement programs, and that CMHC use this information to adjust the programs to better suit the needs of rural Canadians. The committee also recommends that CMHC expand its presence in rural Canada. *(page 203)*

RECOMMENDATION 9-4: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs review and assess the National Homelessness Initiative and its successor, the Homelessness Partnering Strategy, as well as the Affordable Housing Initiative, to determine the extent to which they have served and (where applicable) continue to serve the needs of rural Canadians. *(page 209)*

RECOMMENDATION 9-5: The committee recommends that the federal government restore its co-operative housing program and designate 20% of funding (rural Canada's share of the national population) under the restored program to rural Canada. *(page 211)*

RECOMMENDATION 9-6: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs, in cooperation with the regional development agencies conduct comprehensive research on efforts to encourage retirees and seniors to stay and/or settle in rural Canada. *(page 218)*

RECOMMENDATION 9-7: The committee recommends that the federal government direct the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) to study the possibility of creating a reverse mortgage program aimed at extending availability of this financial product to rural Canada. As part of this program, CMHC could consider a range of policy options, including (a) introducing a program to insure against market, property and life-expectancy risks in order to broaden private-sector involvement; (b) devising and managing a reverse mortgage program of its own; or (c) some combination of (a) and (b). (page 219)

RECOMMENDATION 9-8: The committee recommends that the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) review and assess the National Homelessness Initiative and its successor, the Homelessness Partnering Strategy, as well as the Affordable Housing Initiative, to determine the extent to which they have served and (where applicable) continue to serve the needs of the North and are sensitive to the particular challenges faced by women in the North. This research should form the basis of the next generation of homelessness and affordable housing initiatives. (page 224)

RECOMMENDATION 10-1: The committee recommends that the federal government implement the recommendations contained in the RCMP study entitled *Organized Crime and Policing in Rural and Remote Canadian Communities* and that the RCMP, along with the proposed Department of Rural Affairs, fund additional research into rural crime and rural policing. (page 234)

RECOMMENDATION 10-2: The committee recommends that the federal government fund academic and community-based action-oriented research into the causes of, and response to, domestic violence in rural Canada. Applying this research, the federal government should take a leadership role, through its Family Violence Initiative, and support regional forums that bring together federal, provincial/territorial and community leaders, non-governmental organizations, front-line service providers, and survivors of domestic violence in order to develop appropriate responses to family violence in rural areas. (page 239)

RECOMMENDATION 10-3: The committee recommends that the federal government increase funding under its Access to Justice Agreements in order to clear the backlog of legal aid-related cases in the North. It further recommends that the federal government increase funding for criminal and civil legal aid services. Funding for civil legal aid services should be provided on the same basis as criminal legal aid. (page 245)

RECOMMENDATION 11-1: The committee recommends that the Department of Citizenship and Immigration Canada and the proposed Department of Rural Affairs work with the provinces and territories to explore ways of increasing assistance to communities that have identified a need and a desire to recruit immigrants and integrate them into their communities. *(page 257)*

RECOMMENDATION 11-2: The committee recommends that Citizenship and Immigration, in conjunction with the proposed Department of Rural Affairs, employ where feasible the Scottish example to increase immigrant settlement in rural Canada. *(page 261)*

RECOMMENDATION 11-3: The committee recommends that the federal government direct Citizenship and Immigration Canada to study the possibility that its focus on attracting economic immigrants may contain an inherent bias in favour of recruiting urban residents at the expense of rural people who might be more inclined to settle and stay in rural Canada. *(page 263)*

RECOMMENDATION 11-4: The committee recommends that the federal government review its points system to award additional points to immigrants from rural areas with specialized skills in the trades or in the kind of artisanal, entrepreneurial production that can do well in rural Canada. *(page 263)*

RECOMMENDATION 11-5: The committee recommends that Citizenship and Immigration Canada and the proposed Department of Rural Affairs along with the provinces and territories collaborate on a review of CIC's settlement services funding formula in order to better assist rural communities that have a well-developed plan to attract immigrants to their areas. *(page 264)*

RECOMMENDATION 12-1: The committee recommends that the federal government restore the Office of Rural Health within Health Canada; that Health Canada, through its Office of Rural Health, develop and implement a long-term National Rural Health Strategy in consultation with the provinces and territories; and that the National Rural Health Strategy encompass initiatives related to telehealth, health human resources and health research in rural Canada. *(page 267)*

RECOMMENDATION 12-2: The committee recommends that, as part of its National Rural Health Strategy, Health Canada's Office of Rural Health implement a Rural Health Human Resources Initiative to address shortages of health care providers in rural and remote communities; and that the Rural Health Human Resources Initiative be made permanent and provided with dedicated federal funding. *(page 278)*

RECOMMENDATION 12-3: The committee recommends that Health Canada, through its Office of Rural Health, work with its provincial and territorial counterparts and with regional development agencies to fund proposals for new health educational programs and facilities in rural parts of Canada. *(page 280)*

RECOMMENDATION 12-4: The committee recommends that, as part of its National Rural Health Strategy, Health Canada's Office of Rural Health invest in cost-effective telehealth applications that will enhance access to care and improve the quality of health services in rural and remote communities. *(page 282)*

RECOMMENDATION 12-5: The committee recommends that the Canadian Institutes of Health Research, in collaboration with Health Canada's Office of Rural Health, make a long-term investment through dedicated funding in strategic initiatives in rural and remote health research. *(page 283)*

RECOMMENDATION 13-1: The committee recommends that the federal government restore funding to the Social Economy Initiative and direct its regional development agencies to immediately begin work on creating patient capital funds similar to La Fiducie du Chantier de l'économie sociale in Quebec. *(page 294)*

RECOMMENDATION 13-2: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs coordinate an effort by Canada's regional development agencies to expand the range and availability of micro-credit programs in rural Canada. The programs should especially target traditionally disadvantaged groups such as rural women, Aboriginal people, immigrants and Francophones. *(page 297)*

RECOMMENDATION 13-3: The committee recommends that the federal government reaffirm its long-term commitment to the Community Futures program. The proposed Department of Rural Affairs should also conduct a study of the program to assess the potential of expanding the size of loans that the program makes available. *(page 301)*

RECOMMENDATION 13-4: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs explore ways in which the federal government might help the credit union movement retain and possibly expand rural credit union locations. *(page 303)*

RECOMMENDATION 13-5: The committee recommends that, conditional upon a review of CED-Q's succession planning pilot project, the federal government expand this concept to its other regional development agencies. The committee further recommends that the federal government explore ways of helping the cooperative sector develop and expand its succession planning project. *(page 305)*

RECOMMENDATION 13-6: The committee recommends that the federal government provide stable, long-term funding to the Co-operatives Secretariat and the Co-operative Development Initiative. *(page 307)*

RECOMMENDATION 14-1: The committee recommends that, conditional on a positive evaluation of the Rural Development Officer (RDO) program, the federal government should help the Foundation for Rural Living expand its RDO program to every province and territory. The program should be reviewed after three years to assess its success in generating additional investment in Rural Canada's non-profit sector. *(page 327)*

RECOMMENDATION 14-2: The committee recommends that the federal government create a national foundation dedicated to supporting community-related activities in rural Canada. The federal government should contribute \$1 per Canadian (2006 Census population: 31.6 million) to the foundation. The endowment should be used to leverage additional contributions from private sector and foundation donations. *(page 331)*

RECOMMENDATION 14-3: The committee recommends that the federal government immediately create a tax credit to recognize and reward volunteer work, especially for emergency service personnel. *(page 333)*

RECOMMENDATION 14-4: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs investigate the extent to which federal and provincial regulations and laws may be inhibiting volunteer activity in rural Canada. *(page 334)*

RECOMMENDATION 15-1: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs develop and implement a leadership training program for rural communities. *(page 339)*

PREFACE

This is a report *about* rural Canada and about poverty in rural Canada. It is a report *for* the more than 330 witnesses who came to share their stories, their thoughts and their policy prescriptions in 20 small towns across Canada, and 6 million other Canadians spread across this place and space we call “rural.”⁴

This is a report *for and about* people like Émilienne and Alfred Basque, who more than 30 years ago flew to Ottawa to tell their story of rural poverty to the 1970 Senate Committee on Poverty headed by Senator David Croll. Some 30 years later, Mr. and Ms. Basque continue to struggle for the rights of the rural poor, even as the policy world ignored Senator Croll’s tireless efforts to promote a guaranteed annual income, a policy we discuss later in our report.

This is also a report about people like Claudia Parks, who drove hundreds of kilometres at her own expense, in a beaten-up van, to tell the committee her story of hardship at the committee’s hearings in Edmunston, New Brunswick.⁵ Ms. Parks did not choose to be poor. Circumstances, including an ill mother, left her little choice.

It’s about Denise Dowswell, a native of Prince George British Columbia, who told us how her 60-year old father works from dawn to dusk, how her two sisters, both accountants, pour almost all their income into the farm, how the seven grandchildren work on the farm when not in school, how despite their efforts, they are working down the equity built by previous generations. “The reality of it is that we are paying to farm. There is no way around that. We are burning up the equity that my dad and grandfather have put into the place.”

It is about Sandy Troop and her husband Daniel Bruce, from the Annapolis Valley in rural Nova Scotia, who welcomed the committee into their home and who in 2005, qualified for Agriculture and Agri-Food’s Farm Families Options Program (FFOP) because, despite sitting on a few hundred acres of prime agricultural land, they made less

⁴ See our interim report for a discussion of competing definitions of rural.

⁵ In light of Ms. Parks difficult circumstances, the committee, upon learning of her situation, helped defray some of her transportation and accommodation costs.

than \$10,000. The committee saw first-hand that this is a hard-working, proud and knowledgeable family who belie the myth that the poor are lazy.

It's about Marthe Tremblay, who drove in from her farm outside of Nicolet, Québec, and who for years has held down a full-time off-farm job to cover the losses in her farming business. Dismissed as a "hobby" or "lifestyle" farmer by some economists and statisticians, Ms. Tremblay works 60 or more hours a week only to live in poverty. She too qualified for the recently terminated Farm Families Options Program.

It's about Mira Hall and Spensler Heslep, two young adults from Yellowknife, Northwest Territories, who moved the committee with their personal stories of growing up in poverty, coping with homelessness, escaping drugs, gangs and crime, and struggling to raise and guide the next generation of children despite these challenges.

This is also a study about the tens of thousands of forestry-sector workers who have been uprooted by mill closures, shut-downs, shift eliminations and technological change, whose homes can now be purchased on a credit card and whose rural communities are suffering, dying, or simply gone – people like Jacques Grondin, from Grand-Remous, Québec, who discussed the fate of his community subsequent to the closure of the local forestry mill.

It is also a study about the countless fishers who, because of environmental change and over-fishing, are having to uproot entire communities and find new ways of getting by. Those left behind are struggling because their municipal governments are expected to find the money to pay for maintaining and operating their local wharves, a burden which one witness likened to having Toronto pay for operating and maintaining highway 401 in southern Ontario.

This report is also about the economic, social and natural environment that contributes to the poverty we witnessed in our travels, about the physical and natural place where the Basques, Ms. Troop and Mr. Bruce, Ms. Dowswell, Ms. Parks, Ms. Tremblay and six million other rural people call home.

Finally, it's also about the fact that for some time now, policymakers have focused almost obsessively on urban issues, with one pundit opining recently that rural Canada "has become a so irrelevant demographically that it increasingly exists only in myth," a view that does little justice to those who live in rural Canada. The consequences of rural neglect are manifest:

- Rural Canada's population has stagnated – who could possibly want to live in an "irrelevant" part of the country after all? Surely not the doctors, nurses, physiotherapists, labourers, and immigrants that rural Canada so desperately needs; surely not the sons and daughters of farmers, forest-workers, fishers, factory-workers and the like who feed and help shelter, power, and build the nation.
- Rural Canada is ignored in policy decisions – the federal government's Rural Secretariat is tucked away in Agriculture and Agri-Food Canada and has to continually fight for funding; the federal government's national homelessness strategy almost entirely bypasses rural housing issues; daycare spaces may be hard to find in urban centres but they are virtually non-existent in rural Canada; and so on.
- Federal rural infrastructure funds often end up in larger urban centres – even programs ostensibly aimed at small towns such as the municipal rural infrastructure fund (MRIF), often end up funding projects in urban centres. Worse yet, small towns often lack the resources and skills necessary to fill lengthy forms to obtain money to fix bridges, sewers, roads, water mains and water treatment facilities. One witness likened the application process to a very costly lottery and wondered aloud, half in jest, if some rural communities might not be better off simply taking their limited resources and buying lottery tickets instead.
- Small farmers bear the full brunt of well-intentioned environmental policies and regulations that threaten to put them out of business – we heard time and again that these farmers pride themselves on the stewardship of their lands. In many cases, they support the rules and regulations imposed by their urban counterparts, often without consultation. All they ask is fair compensation for the removal of their lands from production which is a *de facto* expropriation of their property rights.
- Forestry workers bear the brunt of a high Canadian dollar and years of policy neglect around Canada's forestry sector.
- Hundreds of fishing communities have seen their critical infrastructure – their wharves, their roads, their institutions, erode due to a lack of investment.

Our goal with this report has been to address these and other issues, to put rural Canada back on the federal government's agenda with recommendations that we think will address the concerns and needs of rural Canadians. These recommendations are made without any partisan intent. It is our profound hope that all national parties – those in government and those who aspire to govern – are able to seize the ideas and recommendations in this report and move ahead aggressively to diminish rural poverty as a core economic and policy priority. If our recommendations fall on deaf ears, if we too are ignored like so many of this nation's poor, then we are convinced that this effort will at least serve as a resource for all those who continue to struggle for rural Canada and the rural poor and maybe as a springboard for a time, hopefully soon, when our nation finally hears the desolate sound of an empty and impoverished landscape and begins a national discussion about how its rural areas can also share in the nation's prosperity.

SECTION I:

PUTTING RURAL CANADA BACK ON THE POLICY AGENDA

CHAPTER 1: THE NEED FOR A RURAL VISION

Does Canada want us here? That is the question that is being asked on our farm right now.

– Denise Dowswell, Little Valley Farms, Prince George, British Columbia (*Evidence*, March 5, 2007)

... clearly, the issue starts around valuing the rural component of this great country. We feel that that is a starting point.

– Jason Spingle, West Coast Staff Representative, FFAW – Fish, Food and Allied Workers (*Evidence*, February 19, 2007)

Today's rural out-migration is tomorrow's urban housing and social services challenge.

– Ardash Paxton Mann, Assistant Deputy Minister, British Columbia, Western Economic Diversification Canada (*Evidence*, March 1, 2007)

We have to decide what kind of a rural Canada we want to have, rather than just let the situation unfold.

– Diane Martz, Research Manager, Prairie Women's Health Centre of Excellence (*Evidence*, November 23, 2006)

If Canada wants our country to be a country with six to eight major urban centres and just let the rest go back to nature, that is one vision, but I think it would be an unfortunate scenario.

– Raymond Pong, Research Director, Centre for Rural and Northern Health Research, Laurentian University (May 29, 2007)

With every new census, rural Canada's place in the national fabric seems to unravel a little more. The 2006 Census showed for example that rural Canada's share of the national population fell below 20%⁶ for the first time in the nation's history,⁷ furthering a decline that has continued, more or less unabated, since Confederation. Given the seemingly irresistible trend of rural decline and the poverty that so often accompanies it, some have questioned rural Canada's continuing relevance. Commenting on the 2006

⁶ The census definition of "rural" is communities with fewer than 1,000 residents and population densities below 400 persons per square kilometre.

⁷ The declining proportion of rural residents is not unique to Canada. A recent study by the United Nations showed that for the first time ever, the proportion of people living in rural areas around the world fell below 50% in 2007. See *State of the World's Cities 2006/7*, available at: <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=2101>.

Census results, one columnist at a national newspaper wrote that the data demonstrate that rural Canada has become “so irrelevant demographically that it increasingly exists only in myth.”⁸

This kind of sentiment points to four important questions that anyone who cares about rural Canada needs to answer and which this report confronts. First, why should urban Canadians care about rural Canada? Paraphrasing Denise Dowswell, a farmer outside of Prince George, British Columbia, does Canada want rural Canada to continue as a viable entity? Second, assuming the answer to the first question is yes, we next need to ask: what do we want rural Canada to look like a generation from now? In other words, what is our vision for the future of rural Canada? Third, are rural Canadians being well-served by their governments? Fourth and finally, what kind of changes in policies does Canada need to achieve its long-term vision? Louise Paquette, Director General for the Federal Economic Development Initiative in Northern Ontario (FedNor), put it bluntly:

While the committee's focus is on rural poverty, I might suggest that the bigger or more fundamental question is what we want rural Canada to look like in the future, or whether we even want or value rural Canada. Unless we adopt policies that clearly promote a healthy rural and urban Canada and programs that facilitate, not dictate, community solutions, we will become a country of urban communities. (*Evidence*, May 31, 2007)

These questions have lurked, sometimes quietly and unassumingly but at other times more forcefully, behind every one of our 79 meetings over our 18 month long inquiry into rural poverty and rural decline. The purpose of this document, our final report, is to put them on the policy agenda by proposing recommendations that will yield policy action and, of equal importance, a long-overdue national discussion. This introductory chapter can only sketch some answers to the four questions. A more substantive response is offered in the rest of the report.

⁸ John Ibbitson, March 14, 2007, “THE CENSUS: SPRAWL Goodbye rural Canada, and hello most urban of countries,” *Globe and Mail*, March 14, 2007, p. A6.

Why Does Rural Canada Matter?

From our interim report,⁹ it should be clear that the committee is convinced that Canada needs its rural areas. We believe that rural Canada matters a great deal for a number of important reasons. One of these is the fact, frequently mentioned by our witnesses, that rural Canada remains a crucial part of this country's economy. Rural Canada is where we produce the vast agricultural (grains and oilseeds, livestock, pulses, eggs, poultry and dairy) mineral (aluminum, coal, potash, nickel, gold, iron and diamonds), forestry (hardwood and softwood lumber, pulp and paper products), fisheries (lobster, crab, shrimp, salmon, groundfish, and arctic char) and energy (oil, natural gas, biofuel, hydro and wind power) wealth that pulses through our urban centres. Our nation's most efficient producers, and indeed many of our best-known national champions, were founded in rural Canada, including for example Bombardier (Valcour, Québec), Irving Oil (Bouctouche, New Brunswick), McCain Foods Limited (Florenceville, New Brunswick), Mouvement des caisses Desjardins (Lévis, Québec), and Tembec Inc. (Témiscaming, Québec). Indeed, a 2005 study by The Urban Futures Institute found, for example, that

the reality is that 'the' dominant engines of British Columbia's economy are its natural resources, and hence resource regions, of the province. While urban, and specifically metropolitan, economic activities are important contributors to the province's economic base – they account for approximately one-third of this base – two-thirds of provincial export income is earned by the forestry, mining, fishing, energy and agricultural sectors, sectors which are predominantly non-metropolitan."¹⁰

As the Urban Futures Institute study suggests, the rural economy has historically been, and still is, an important source of foreign exchange for Canada. The Canadian dollar's recent ascent to parity and beyond with the U.S. dollar is testimony to rural Canada's continued and pronounced importance: a large body of economic research shows that the dollar's fluctuations are largely driven by changes in commodity prices.

⁹ Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry, *Understanding Freefall: The Challenge of the Rural Poor*, Interim Report, 1st Session, 39th Parliament, December 2006.

¹⁰ David Baxter, Ryan Berlin and Andrew Ramlo, *Regions & Resources: The Foundations of British Columbia's Economic Base*, The Urban Futures Institute, Report 62, Vancouver, 2005, p. 3, available at: <http://www.urbanfutures.com/research.html>.

the very commodities produced in the more rural and remote parts of Canada.¹¹ In fact, as discussed in our interim report, an important reason for the long-term trend of declining rural populations can be traced back to the remarkable efficiency gains in rural Canadian enterprises and the commodity sector. Even the Conference Board of Canada, which recently argued that Canada should make disproportionate investments in urban Canada, acknowledges that “[t]he industries where Canada is more productive – relative to the U.S. – tend to be resource-dependent.”¹²

Rural Canada also plays a vital role in the nation’s ecological sustainability. Rural Canada is the place that filters and disposes of urban pollution and urban garbage, manages watersheds vital to urban life, and provides the space where urban residents can escape the confines, congestion and crime of the city. Rural Canada is also important from a sovereignty perspective, a fact increasingly evident in the federal government’s emphasis on asserting Canada’s sovereignty in its northernmost, and by definition, rural regions. History teaches that it is difficult, if not impossible, to assert sovereignty in sparsely populated areas.

Perhaps most importantly, rural Canada provides an option for another way of living, one that values a slower, more friendly and community-oriented pace of life in harmony with the natural environment. An increasing number of urban Canadians are recognizing these traditional advantages. As discussed in our interim report, at least some of rural Canada’s population decline is being offset by an *influx* of young parents and retirees looking to take advantage of what rural areas have to offer.

¹¹ See for example David Laidler and Shay Aba, *The Canadian Dollar: Still a Commodity Currency*, C.D. Howe Institute, Toronto, 2001.

¹² Natalie Brender, Marni Cappe and Anne Golden, *Mission Possible: Successful Canadian Cities, The Canada Project*, Final Report, Vol. III, 2007, p. 24.

Text Box 1-1 : Quebec's Rural Strategy

In 2001, the province of Quebec introduced Canada's first comprehensive rural strategy called "*la Politique nationale de la ruralité*" [rural areas policy]. This five-year, \$90 million plan was seen by the province as "[TRANSLATION] sending a clear signal that Quebec recognizes its rural areas and their local communities as an essential and strategic component of Quebec society and the Quebec identity."

The cornerstone of the plan was an investment in what are called "le Pacte rural," essentially a formal agreement between the province and each of the province's 54 largely rural *Municipalités Régionales de Comté* (MRCs) (are a form of regional government created by the province in the late 1970s and now considered a model of regional governance in Canada). Under the plan, each eligible MRC was given a budget that could be used by rural communities for example to (a) engage in efforts to mobilize civil society; (b) fund community consultation and strategic planning exercises; (c) develop partnerships with nearby urban communities; or (d) pay for start-up costs related to projects aimed at, for example, encouraging a reverse migration of young people back to rural Quebec or research and development into new products with economic potential.

With the expiry of the first five-year plan, the provincial government announced a \$280 million, seven-year extension to its rural areas policy on 7 December 2006. Like its 2001 counterpart, the 2006 plan was built around a partnership with *Solidarité rurale*, a rural lobby group, the *Fédération québécoise des municipalités*, the *Union des municipalités du Québec* and the *Association des CLD du Québec* [provincial economic development agencies]. The partnership agreement between these groups captures the spirit of Quebec's attitude towards its rural areas:

[TRANSLATION] In its rural areas policy, the Quebec government is reaffirming its profound conviction that the province's rural areas have both a present and a future, and that the prosperity and continued existence of rural communities are realistic and achievable goals at all levels.

Quebec needs a strong and revitalized rural sector if it is to build a socially and economically balanced society..

Like the 2001 plan, the 2006 plan is focused on enhancing the ability of rural communities to take charge of their its own development through a bottom-up approach aided by top-down support. The strategic direction of the policy includes: (1) promoting the renewal and integration of recent arrivals; (2) fostering the development of the territory's human, cultural and physical resources; (3) ensuring the survival of rural communities; (4) maintaining a balance between quality of life, the living environment, the natural environment and economic activities. The 2006 spends the following amounts:

- \$213 million for implementation of 91 rural pacts with the MRCs, including (unlike the 2001 version) some more urban MRCs;
- \$25.3 million for increasing the number of rural development officers to 136 from 104 – the position of "rural development officer" operates out of the CLDs and was created in 1997 as part of the province's local and regional development policy;
- \$15.5 million for rural pilot projects in areas such as health, education, culture and so on;
- \$8.6 million for the *Fonds d'initiative pour l'avenir rural*, which will fund work to explore the potential of developing new energy resources in rural Quebec, keeping rural schools open, making better use of existing rural resources, increasing the range of specialty food and other items produced in rural areas, and international exchanges on rural matters;
- \$12 million to foster the creation of specialty rural products in the cultural, agri-food and forest products sectors; and
- \$5.6 million for *Solidarité rurale du Québec* in its capacity as an advisory body on rural development.

Sources:

Government of Quebec, *Politique nationale de la ruralité: Des communautés rurales innovantes pour une occupation dynamique du territoire Québécois*, 2001.

Government of Quebec, *Politique nationale de la ruralité: Une force pour tout le Québec 2007-2014*, 2006.

The province of Quebec, ahead of all others, has understood the importance of its rural areas better than most. According to a number of rural experts, it has probably the most sophisticated rural-urban governance structures anywhere in the country. It has also moved aggressively to expand the presence of higher education services in rural areas. Finally, it is the only province which, to the committee's knowledge, has created a broad-based rural strategy (Text Box 1-1 discusses this strategy in more detail). The committee believes that Canada as a whole needs something similar.

What do we Want Rural Canada to Look Like?

Given the committee's firm belief in rural Canada's importance, and given the extent and consequences of rural poverty and rural decline as outlined in our interim report, what is our vision for rural Canada? To put it more concretely, what do we want rural Canada to look like a generation from now? This question is crucial. In fact, it is one that people who work in rural Canada actively encourage rural communities to ask themselves, as Alain Coutu, a community organizer with the Centre de Santé et des services sociaux du Nord de Lanaudière, in Quebec, told us:

We try to encourage people to dream about what their community might become in 10, 15 or 20 years. Often people forget to do that kind of thing. If we do not have a vision for development, it is difficult to meet goals. These exercises allow people to reflect, to imagine what their community might look like in 15, 20 or 30 years, and to look at how, with all citizens, we can mobilize to solve problems or initiate projects. It is a very creative process.

– *Evidence*, May 18, 2007

Coming up with a vision for an individual rural community is, of course, very different and probably less difficult than coming up with a vision for the breadth of rural Canada. Yet the effort is essential, as the federal government has in the past recognized. In the late 1990s, it consulted with literally thousands of Canadians about their vision for rural Canada. It distilled the results of this consultation process into three goals, namely:

- Vibrant communities and a sustainable resource base contributing to our national identity and prosperity.
- Citizens making informed decisions about their own future.
- Canadians sharing the benefits of the global knowledge-based economy and society, and taking full advantage of opportunities for personal and sustainable community development.¹³

While these are all laudable goals, they lack an accountability mechanism – and that absence is critical. How does the federal government know whether its current policy efforts are helping to create “vibrant communities” where citizens make “informed decisions about their own future” and share “the benefits of the global knowledge-based economy”? How does it know, in other words, whether rural Canadians are being well-served by their governments?

The committee believes an accountability mechanism is essential to any long-term vision for rural Canada. In fact, it should be part and parcel of that vision. To that end, the committee believes that the federal government should adopt explicit and precise initiatives, including those discussed in this report, aimed at reducing rural poverty and stabilizing the proportion of Canadians living in rural Canada within a generation. These initiatives should aim at closing the rural-urban gap in health status, educational attainment and per capita income. Therefore,

RECOMMENDATION 1-1: The committee recommends that the federal government adopt the explicit and precise initiatives discussed in this report aimed at reducing rural poverty and reversing rural decline such that a generation from now, rural Canada is a place where, as a whole, population decline in absolute terms, and as a proportion of the total Canadian population, has been halted if not reversed and where, on a range of socio- economic indicators – health status, educational attainment, and per capita income, rural Canada has closed the gap with urban Canada.

It is important to stress that this objective of stabilizing Canada’s rural population can be achieved only if rural Canada is a more attractive place to live in – economically, socially and environmentally. If, during most of our recent history, the balance of

¹³ Canadian Rural Partnership, *Responding to Rural Canadians: Federal Framework for Action in Rural Canada*, http://www.rural.gc.ca/framework_e.phtml.

incentives, social, economic and even environmental, has been towards compelling rural Canadians and especially the rural poor to move to urban Canada, the next 30 years should focus on implementing policies that increase the incentives in favour of rural Canada. The recommendations in this report are motivated by this over-arching goal. They are also, however, respective of five guiding principles that we believe need to be kept in mind when devising policy to address rural disparities:

Five principals to guide rural policy

- 1. Policy Needs to Respect Rural Diversity:** Policy needs to recognize that, in the words of Harry Cummings, Professor, School of Environmental Design and Rural Development, University of Guelph, “(r)ural is not an absolute but a continuum. Canada’s policy needs to reflect that” (*Evidence*, October 31, 2006). For the sake of simplifying the discussion, we might say that there are at least two rural Canadas:¹⁴ rural Canada that is reasonably close to urban areas, and rural Canada that is more remote. Communities in the former are most often threatened with a loss of identity; communities in the latter are most often threatened with extinction. Statistics Canada reports that in rural areas close to urban centres, more than 30% of the workforce commutes to work in the urban centre because these small communities are easily accessible by highways. It also notes that “population growth [in rural areas close to urban centres] between 2001 and 2006 (+4.7%) was close to the national average (+5.4%).”¹⁵ In more remote parts of rural Canada, by contrast, the population *fell* by 0.1% over the same period, the second consecutive intercensal decline in these more distant areas. According to Statistics Canada, “the lack of growth in such areas is often due to the fact that young adults move to metropolitan areas to pursue their education or find a job.”

¹⁴ In reality, of course, there are many shades of “rural Canada,” all existing on a continuum ranging from rural communities located near large urban centres to those that are remote and may be accessible only by air, water, or winter road, such as in the North. Dr. Cummings for example argues that we really need to think in terms of three rural Canadas – rural Canada near cities (metro-adjacent), rural non-metro-adjacent, and rural northern. Another committee witness, Dr. Mark Partridge, also argues that we need to think in terms of three rural areas but with an important twist: while he retains the “metro-adjacent” category of rural, Dr. Partridge’s other two categories are “Amenity-rich rural” – areas with strong tourism potential due to proximity to oceans, lakes, and mountains, and “Remote rural” – areas which are characterized largely by resource-dependent communities. To simplify the discussion, the committee focuses strictly on metro-adjacent versus non-metro-adjacent, with the latter concept including northern areas.

¹⁵ Statistics Canada, *Portrait of the Canadian Population in 2006: Subprovincial population dynamics*, available at: <http://www12.statcan.ca/english/census06/analysis/popdwell/Subprov7.cfm>.

2. **Policy Needs to Help Those Who Help Themselves:** Higher levels of government must use their scarce fiscal capacity judiciously, choosing to focus assistance on communities that demonstrate a willingness to help themselves through long-range strategic visions, leadership and broad-based community support and which have a realistic chance of achieving their goals. The approach we have in mind is similar to the philosophy that guides micro-credit programs (discussed in Chapter 13), namely, to provide assistance to those who show initiative, promise and perseverance. Sometimes, as in the case of communities such as Thunder Bay, Ontario, this may even mean helping communities plan for population decline and a smaller population base.¹⁶
3. **Policy Needs to be Place-Based:** The committee believes that policy needs to be *place-based*, a notion that embodies the idea that one size does *not* fit all and that recognizes the great diversity of rural Canada. Place-based thinking puts emphasis on the idea that local people need to come up with local solutions that capitalize on local assets and local enthusiasm. The role of higher levels of government, as stressed in our interim report, must be to facilitate and not dictate policy *in this context*.
4. **Policy Needs to Recognize that Rural Canada Doesn't Necessarily Want to be Urbanized:** We have to guard against the kind of thinking and policies that are premised, implicitly or explicitly, consciously or unconsciously, on the belief that rural Canada's problems are best addressed through policies that accelerate the merger of rural communities into urban ones, thereby erasing the former in favour of the latter. Rural and urban Canada must be better integrated, but not at the expense of an outright takeover by urban areas. As Chris White, Chair of the Rural Ontario Municipal Association, pointed out: "There are lots of areas just outside the greenbelt, in a horseshoe around the GTA [Greater Toronto Area], where growth and infrastructure are the major issue; you want to see if you can put the brakes on it. [...] The trick is to maintain that rural way of life in an urban sea" (*Evidence*, March 27, 2007).
5. **Rural Policy Needs to Eschew Magic Bullet Solutions:** If rural Canada, and especially resource-based rural Canada, is to break free from the vicious cycle of decline that has characterized so much of its recent history, policymakers must give up on the search for a "magic bullet" solutions. More economic development will help but as history amply teaches, simply increasing the size of the economic pie does

¹⁶ Thunder Bay is not a rural community by any stretch of the imagination, but it has historically fallen under the policy rubric of "regional" and has therefore benefited from regional economic development programs which often have a rural component. In any case, Thunder Bay suffers from many of the same afflictions as rural communities, including population decline, economic hardship from closures in the forestry sector, and high crime rates.

not necessarily mean it will be shared any more equitably. More generous social programs can also help but on their own, may not be sustainable. More immigration may help but immigrants are not anxious to move to places with crumbling roads, unsafe water and reduced access to medical services. Volunteers can play a key role but are increasingly under stress because of an aging and declining rural population. Policy must not operate in isolation.

Conclusion

We are not asking governments to throw money at rural citizens and farmers. We are continually lobbying for long-term solutions to the problem of rural depopulation and the agriculture crisis. There is a willingness and leadership from within the rural communities to improve their standard of living. We are asking governments to work with our communities in order to help them provide the tools they need to succeed, but the solutions must come from the local level.

– David Marit, President, Saskatchewan Association of Rural Municipalities,
Evidence, February 27, 2007

In a landmark 1989 report on demographic trends in Quebec, author Madeleine Blanchet asked rhetorically whether the province wanted to promote the growth of Montreal into a Singapore or a Hong Kong, and act as though the rest of the province did not exist.¹⁷ For those who might hesitate in their answer, there followed a more detailed and dystopian picture of what that kind of future might look like:

[translation] Social, health, educational, financial, business and other services would be concentrated on the Island of Montreal. Montreal's suburbs would drain more and more of the active population involved in manufacturing. The Laurentians and the Eastern Townships would become an amusement park for Greater Montreal. Quebec City would specialize in government services (unless we moved them all to Montreal) and international tourism. The rest of the province would serve no purpose other than giving us the cozy illusion that we live in a large country. Three times larger than France! Yes, but with an inhabited zone scarcely as big as Belgium's.¹⁸

¹⁷ Blanchet (1989), p. 117.

¹⁸ *Ibid.*, p. 115.

In many parts of Canada, our political and intellectual leadership seems to offer little more than this kind of dystopian vision: a country where people huddle together in increasingly dense urban outposts set in a landscape denuded of its people. To avoid this outcome, governments must devise *explicit and precise initiatives* aimed at reducing rural poverty and reversing rural decline that respects the five principles outlined above, including the recommendations outlined in this report. They must begin however by answering in the affirmative to the simple question posed by Denise Dowswell at our hearings in Prince George, British Columbia: “Does Canada want us here?”

CHAPTER 2: A REVIEW OF RURAL POLICIES PAST, PRESENT AND FUTURE

Rural dwellers are demanding their right to prosperity because, some people, too many, think that the rural world, still in 2007, is bound to disappear and that our governments should prepare for its funeral rather than invest in those communities. According to that belief, any development effort in the rural regions would be a burden on the communities. This culture of defeatism feeds off a lack of ideas and imagination. However, we cannot take charge of our future and progressive destiny without taking another look at things or imagining them differently. And yet these very real and profound crises reveal the limits, if not the bankruptcy, of a development model designed and managed in a centralized manner, far from the reality of the rural communities. This is the crisis of a model and of a form of governance that must be reformed, failing which the rural communities will readily fall prey to global competition.

– Jacques Proulx, President, Solidarité rurale du Québec,
Evidence, May 15, 2007

If, as the committee believes, Canada needs explicit and precise initiatives that encompass economic policy, social policy, the environment and governance issues, then, as a number of our witnesses suggested, it also needs a coordinating agent, a federal champion, to drive that agenda forward.

The idea of creating a new bureaucratic entity, however, raises a number of jurisdictional and bureaucratic concerns, as any reading of the federal government's earlier rural and regional policies demonstrates. Jurisdictionally, some of the most pressing rural issues, health, education, welfare, transportation, the environment, and municipal funding, fall largely under provincial and municipal control. From a bureaucratic perspective, any new entity would have to contend with the fact that rural issues are already addressed across a range of federal departments and agencies, including (but not limited to) the following:

- **Natural Resources Canada**, which through its resource policies has indirect responsibility for hundreds of small mining-, forestry- and energy-based communities;
- **Fisheries and Oceans Canada**, which through its fisheries policies has responsibility for hundreds of communities from coast to coast to coast and for inland fishing communities;

- **Indian and Northern Affairs Canada (INAC)**, which has responsibility not only for Aboriginal issues but also for meeting the federal government's constitutional, political and legal obligations in the North. These include settling and implementing land claims, negotiating self-government agreements, advancing political evolution, providing a suite of economic development programs under the Strategic Investments in Northern Economic Development (SINED) framework,¹⁹ managing natural resources, protecting the environment, and fostering leadership in sustainable development both domestically and among circumpolar nations;
- **Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA)**, which administers the federal government's regional economic development policies in the largely rural Atlantic region;
- **Canada Economic Development for Quebec Regions (CEDQ)**, which oversees a large number of rural-oriented economic development policies in Quebec;
- **FedNor**, which oversees a large number of economic development policies for areas of northern Ontario and the rest of rural Ontario; and
- **Western Economic Diversification Canada (WD)**, which is charged with delivering regional and largely rural economic development assistance to the western provinces.

The federal government does try to effect some coordination among these and other departments through a "rural strategy" called the Canadian Rural Partnership, which is delivered by the Rural Secretariat, a small group housed in Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC). The Rural Secretariat is charged with three broad policy objectives, namely providing leadership and coordination for the Canadian Rural Partnership; facilitating liaison and creation of partnerships around rural issues and priorities; and promoting dialogue between rural stakeholders and the federal government. To achieve these objectives, the Rural Secretariat uses a variety of tools, namely

- **Rural Dialogues:** By seeking input of rural Canadians, the Rural Secretariat helps the federal government better understand and respond to local and regional issues;
- **Information Outreach Efforts:** The Rural Secretariat actively promotes awareness of federal programs and services for rural Canadians and provides one-stop web access to information of particular interest to rural Canadians through the Canadian Rural Information Service;

¹⁹ SINED grew out of a Budget 2004 Commitment to develop a "Northern Strategy" for economic development. Budget 2004 allocated \$90 million over five years to the strategy.

CHAPTER 2: A REVIEW OF RURAL POLICIES PAST, PRESENT AND FUTURE

- **Rural Lens:** To ensure that rural concerns are considered in the policy-making process, the Rural Secretariat reviews and evaluates all relevant policy proposals;
- **Research and Analysis:** The Rural Secretariat funds research into economic and social issues affecting rural Canada;
- **Interdepartmental Working Group:** The Rural Secretariat coordinates a partnership approach on rural issues across the federal government through the Interdepartmental Working Group (IWG) and with provinces and territories through its Rural Teams;

The Secretariat's efforts to fulfill its mandate are hampered, however, by three constraints. First, the Rural Secretariat's influence over the policy process at the federal level may not be as consequential as it could be. Under the current process, the Rural Secretariat vets (through the application of a "rural lens") all pertinent policy proposals destined for Cabinet. The minister of the sponsoring department has final say, however, over whether the Rural Secretariat's analysis appears in the final memorandum to cabinet. In other words, the minister can choose to ignore the Rural Secretariat's comments, thus effectively denying Cabinet the opportunity to see what the policy proposal might look like from a rural perspective.

Meanwhile, the Interdepartmental Working Group has become less active. Whereas it used to meet as often as every six weeks, it now meets on an *ad hoc* basis. On the other hand, there may be less of a need for the IWG in part because other departments may be more aware of the need for looking at policy from a rural perspective, in part because the Rural Secretariat now tries to affect the policy process in a less direct way through what is called the rural development network (RDN), which is a committee with representatives from all the departments that does research, helps with preparing policy materials, brings in speakers, and is open to a broad cross-section of bureaucrats, not just assistant deputy ministers (which is the case for the IWG). Donna Mitchell, from the Rural Secretariat, explained how the Secretariat influences the policy process by using the example of the federal government's infrastructure programs, which over time incorporated a more rural focus:

We have been able to work with the infrastructure people who design those programs and write cabinet submissions so that the politicians can make decisions based on rural interests. They can obtain a general understanding of how things play out in rural Canada and understand both the obstacles and the capacities. These have been put to good use. There are other times that, when any department makes a cabinet proposal, the government system requires them to share that information interdepartmentally so that no one is left out of the loop until something is done that might otherwise not have been done. Therefore, full advice would not go into the policy decisions of cabinet. Sometimes that is the first notice that we have. More and more, and with the creation of our network of policy and research practitioners, we seem to be in a position to feed them information, knowledge and practices that will allow them, in their own right when asked to contribute in their department to the aspects and options of the policy, to do so with full knowledge of what is happening in rural Canada. We are making progress and maturing as we go along. We have better tools but are we all the [way?] there yet? No.

– *Evidence*, October 17, 2006

There are certainly advantages to having rural concerns addressed at the front end, in the early stages, of the policy process. The committee strongly believes however that it is also important for rural concerns to be heard at the back end of the policy process, at the memorandum to cabinet stage, and that does not seem to be happening as well as it could.

The Secretariat's ability to influence the overall federal policy agenda is potentially hampered by another constraint, namely the uncertainty of its future funding. Since inception, the Rural Secretariat (via the Canadian Rural Partnership) has had to continually fight for new money.²⁰ Initially, the Canadian Rural Partnership was given \$20 million over a four year period from 1988 through 2002. This was followed by a \$55 million commitment for five years from 2003 through to 31 March, 2008. With this most recent funding nearing its end-date, the Secretariat only got word on its fate in late February 2008, when an order-in-council was released to extend the Canadian Rural Partnership's funding one more year through to 2008-09.²¹ The 2008-09 Main Estimates, however, show that absent additional monies from supplementary estimates, funding for the Rural and Co-operatives Secretariats will fall to \$15.6 million, down from the \$27

²⁰ In bureaucratic terms, the Rural Secretariat is *not* part of Agriculture and Agri-Food Canada's "A"-based or permanent funding.

²¹ Government of Canada, "Order in Council Number 2008-0396," February 28, 2008..

CHAPTER 2: A REVIEW OF RURAL POLICIES PAST, PRESENT AND FUTURE

million identified in the 2007–2008 main estimates.²² While more long-term funding for the Rural Secretariat's may yet emerge as part of the federal government's new agricultural policy framework or some other mechanism, the uncertainty over what is likely to happen, at a minimum, makes it difficult for the Rural Secretariat to engage in any of the long-term planning that rural Canada badly needs.

Third and finally, the Rural Secretariat is arguably hamstrung by the simple fact that it is located in AAFC. That location has two important consequences. First, despite the Secretariat's best efforts, it seems to have a relatively low profile in Ottawa and amongst rural Canadians. Only a handful of witnesses discussed the Rural Secretariat in their presentations to the committee when clearly it should be top-of-mind for any rural Canadian seeking greater federal assistance. Second, its association with AAFC contributes to the erroneous but widespread impression that *rural* Canada is synonymous with *agricultural* Canada, and that rural Canada's concerns can therefore be effectively addressed solely through agricultural policy. This is clearly not the case. In Newfoundland and Labrador, for example, the agricultural sector represents less than 0.5% of GDP,²³ yet surely that province should not be excluded from any definition of rural, nor should agricultural policies be expected to address most of its rural needs. The same can be said for the three Northern Territories and much of the northern and coastal areas of the provinces. Furthermore, it is important to note that an increasing proportion of agriculture in Canada takes place within urban confines as defined by Statistics Canada.²⁴ All of this is not to say that agriculture is unimportant to rural Canada, far from it. In the Prairie provinces and Prince Edward Island for example, agricultural is of course vitally important to the rural economy. The point is simply to remind ourselves that rural Canada is a diverse place, one where, as the committee stressed in its interim report, the economy is based on forestry, mining, fisheries, and increasingly on the manufacturing and the service sectors.

²² It seems likely that additional monies will in fact become available through supplementary estimates. Note also that at the time of writing, final funding data for 2007–08 were not available.

²³ This figure was obtained by using data from Statistics Canada's CANSIM Table 379-0025, which provides gross domestic product by industry at the provincial level. Agricultural economic output was defined as the sum of "Crop and animal production" plus "Support activities for agriculture and forestry."

²⁴ Statistics Canada recently reported that over 15.5% (35,467) of the 229,373 farms counted in the 2006 Census of Agriculture had their headquarters in one of Canada's 33 census metropolitan areas.

Many of the committee's witnesses were adamant on the need to move away from the tendency of thinking that "agricultural" and "rural" are synonymous. Jacques Proulx, a former farm-leader from Quebec and currently President of Solidarité rurale du Québec, argued that distinguishing between these two terms should be one of the committee's top priorities above and beyond any of its specific recommendations:

Sending a clear signal to rural dwellers in all provinces means finally recognizing the obvious fact that rurality does not just mean agriculture and that it deserves its own place in the government's decision-making process. [...] Agriculture can no longer be the driver of rural development. That can no longer be the case. This is another world. Globalization has greatly changed things. If decision-makers changed this paradigm that would be an extremely important step taken. I am not saying that to disparage agriculture; it is globalization that has produced these results.

– *Evidence*, May 15, 2007

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), for its part, has coined the term "the New Rural Paradigm" because as Nicola Crosta, Head of the Rural Development Unit at the OECD noted: "What we observe in OECD countries is that one thing that has been fairly problematic is precisely this idea that rural development is largely synonymous with agricultural developments. The debate then becomes one that deals with whether or not we should support large or small farms. That is a debate that tends not to lead the rural countryside very far. (*Evidence*, February 14, 2008)

As Roberto Villarreal, Head of Division, Organisation for Economic Co-operation and Development, explained: "For us, "rural" is not synonymous with "agricultural." It encompasses a wide array of issues of development." (*Evidence*, February 14, 2008). Mark Shucksmith, a professor of planning at the University of Newcastle, cautioned however that a new label for rural policy does not necessarily lead to new policy: "Indeed, in the European Union, there has been much said about this change and many claims that it is happening. In practice, however, agricultural interests have managed to keep a hold of the budget and most of the money still goes to farmers. Very little goes towards the sorts of territorial rural development programs which the OECD has identified as perhaps paradigmatic of the future. (*Evidence*, February 28, 2008)

CHAPTER 2: A REVIEW OF RURAL POLICIES PAST, PRESENT AND FUTURE

To summarize then, any effort to rethink the way rural issues are handled at the federal level has to contend with (a) the fact that rural issues are already addressed across a wide range of government department; (b) that the Rural Secretariat's ability to influence the policy process has been constrained; and (c) that agricultural policy is not the best way to address rural issues. A brief review of the historical record highlights some of the lessons to be learned from previous efforts to put more attention on rural/regional policies.

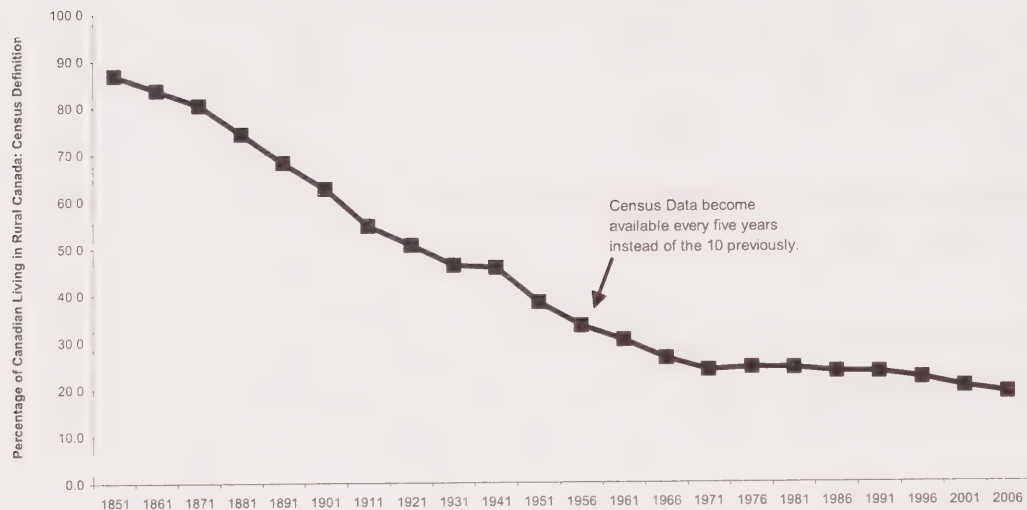
Lessons From the Past

From a population perspective, rural Canada has been in a more or less perpetual crisis since Confederation. Figure 2-1 shows that with the exception of the Great Depression era from 1931 to 1941 and an interlude in the 1970s, rural Canada's population as a proportion of the Canadian total has fallen steadily since the mid-19th century. Even in the prosperous 1960s, the Canadian Council on Rural Development (a now-defunct rural research group funded by the federal government) argued that "the word 'crisis' is not too strong to describe the situation now facing the rural Canadians."²⁵ In absolute terms, the number of rural Canadians peaked at 6.3 million in 1991. The 2006 Census put that number at about 5.98 million.²⁶

²⁵ Canadian Council on Rural Development, *Rural Canada 1970: Prospects and Problems*, Ottawa, 1969, p. 1. The Council's pessimism was reflected in its population forecasts – in the same 1969 report, it projected that rural Canada's population would fall to 19.7% by 1981, when in fact rural Canada's population increased slightly to 24% over the 1970s and fell to 19.7% only in 2001, some 20 years later.

²⁶ For the most recent data, see Statistics Canada, *Portrait of the Canadian Population in 2006*, Table 8, at the following website: <http://www12.statcan.ca/english/census06/analysis/popdwell/tables.cfm#tables>

Figure 2-1
Rural Population as Percentage
of Total Canadian Population, 1851 - 2006



Source: Statistics Canada, Census of Population, 1851-2006, using the "Census Rural" definition. The census "rural" population for 1981 to 2001 refers to persons living outside centres with 1,000 population AND outside areas with 400 persons per square kilometre. Prior to 1981, it differed slightly but consistently referred to people living in communities of fewer than 1,000 persons

The federal government has long recognized the important and growing economic disparities between rural and urban Canada. In the 1950s, in the midst of an era of prosperity, it became increasingly apparent that the nation's income and wealth were not being distributed evenly. Until the early 1960s, however, the government tended to address rural Canada's relative decline on an ad hoc basis, putting in place programs and institutional structures such as the Prairie Farm Rehabilitation Administration and the Maritime Marshland Rehabilitation Administration to address relatively specific problems.²⁷ The Royal Commission on Canada's Economic Prospects (the Gordon Commission) helped draw attention to these widening regional disparities. The Commission sought to address them by recommending spending on transportation infrastructure and measures to increase investment in the Atlantic provinces. Above all, it recommended that the federal government move away from ad hoc efforts to help Canada's less-developed regions and instead adopt a more coordinated and comprehensive strategy. By 1961, Walter Gordon, who had headed the Commission some years earlier, was arguing that the federal government needed to adopt a broad

²⁷ Gordon F. Osbaldeston, *Organizing to Govern*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1992, p. 51.

strategy aimed at helping lagging areas throughout Canada, not just the Atlantic provinces.

Over the next 45-odd years, the federal government adopted a number of policies ostensibly aimed at addressing these disparities. They were all, at best, only modestly successful. Many areas of rural Canada are still struggling with poverty, and regional economic disparities persist. The remainder of this chapter focuses on distilling the historical record into a few important lessons that may provide a basis for considering what the next generation of rural organizational structures and policies might look like.

From ARDA To Regional Development Agencies

The federal government's first serious attempt to address rural disparities emerged in the form of the policies introduced in the 1960s under the *Agricultural Rehabilitation and Development Act* (ARDA) and its successor, the *Agricultural and Rural Development Act* (ARDA II). In an article published in 1985,²⁸ Dr. Anthony Fuller, a professor at the University of Guelph's School of Environmental Design and Rural Development and one of the committee's early witnesses in its study, argued along with co-author M.B. Lapping that while both versions of ARDA included innovative features aimed at addressing rural poverty and rural disparities, including for example the use of rural development officers and broad public consultations, these innovations eventually gave way to an increasing focus on an urban-centric model of industrial development.

Since ARDA, and along with this shift in emphasis, most of the federal government's efforts to address economic imbalances have been oriented towards addressing regional disparities largely from an economic development perspective. Unfortunately, the meaning of the term "region" has never been entirely clear or consistent. Sometimes, it has been used to describe provincial groupings such as the Atlantic provinces or the West. In other instances, it has been used to describe areas within provinces, such as the Gaspésie region of Quebec, northern Ontario, the northern Prairies, northeastern New Brunswick, or Cape Breton. (The designation of a provincial area as a "region" has been

²⁸ M.B. Lapping and A.M. Fuller, "Rural Development Policy in Canada: An Interpretation," in *Community Development Journal*, Oxford University Press, Volume 20, No. 2 (April), pp. 114-119.

politically contentious, because areas so identified were eligible for “regional” funding while others were not.)

From the perspective of the committee’s study of *rural* Canada, it is important to recognize that the term “region” has not always or necessarily overlapped with “rural,” either as commonly understood or as formally defined by Statistics Canada. The city of Sudbury, for example, is far from being “rural” in either a common or a Statistics Canada sense; but it lies within the northern Ontario “region” and has historically benefited from regional economic development programs and policies. The definition of “region” has been further muddled by shifts in regional economic development theories. Under the Department of Regional Economic Expansion (DREE), for example, regional economic development initially meant assistance targeted at *urban* parts of a given region. Influenced by what was known as the “growth pole” theory, officials believed that the best way to generate broad economic growth for a region *as a whole* was to focus subsidies, incentives, and infrastructure expenditures on a few key urban or semi-urban centres. According to Donald Savoie, one of Canada’s most knowledgeable scholars on the history of Canada’s regional development policy, this approach eventually lost political favour because communities and politicians in non-urban areas criticized it as inequitable.²⁹

Despite the contentious and unstable nature of “regional” definitions, the underlying purpose of regional economic development policy has nevertheless been constant. That purpose is defined largely by the belief that a strong and sustainable political federation requires some degree of economic equality among the various parts of the country – a belief eventually enshrined in Section 36, article 1, of the 1982 *Constitution Act*. Under the heading “Equalization and Regional Disparities,” this article commits the federal government to:

- promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;
- furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and
- providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.

²⁹ See for example Donald J. Savoie, *Visiting Grandchildren: Economic Development in the Maritimes*, University of Toronto Press, Toronto 2006, and *Regional Economic Development: Canada’s Search for Solutions*, University of Toronto Press, Toronto, 1992.

CHAPTER 2: A REVIEW OF RURAL POLICIES PAST, PRESENT AND FUTURE

This concern with ensuring some degree of equality not simply for equality's sake but also for the larger aim of preserving a stable federation points to another important constant: policy-making has always striven to balance, on the one hand, the recognition of provincial jurisdiction over the regions and, on the other, the federal government's goal of implementing national standards that highlight federal visibility and responsibility.

This federal-provincial tension has expressed itself in the various configurations of regional development policies. DREE *circa* 1968–1972, for example, was largely a centralized institution, managed out of Ottawa, which allocated funding with minimal provincial input. DREE *circa* 1973–1982, by contrast, was more decentralized, with the provinces having much more discretion over which projects to fund. The Department of Regional Industrial Expansion (DRIE), *circa* 1982–1986, fell somewhere between these two extremes, as has the regional development agency approach employed since 1987.

The historical record also shows that efforts to address these federal-provincial tensions by decentralizing federal bureaucracies to areas outside the National Capital Region can benefit the destination communities and the federal government as a whole. Such efforts must be chosen and managed carefully, however, because as Professor Savoie argues, they tend to breed resentment among public servants forced to choose between their jobs and their community. They can also trigger concerns within the bureaucracy about possible shifts in allegiances and influences: will a regionalized federal division or agency identify itself too closely with provincial concerns, and will it lose access to high-level decision-making in Ottawa?

The federal government's efforts to address regional economic disparities have also been strongly shaped by changing theoretical perspectives. The influence of the growth pole theory has already been mentioned. It is also important to recognize that even the first and second versions of ARDA, while less focused on industrialization and urban investment *per se*, were premised on the belief that agricultural consolidation was important for the long-term sustainability of the farm sector and that industrialization was an important component of any sustainable economic future. These overarching goals translated into policies that included land purchases from retiring farmers, sales of this

land to larger farms (i.e., consolidation), the removal of marginal agricultural land from production, and the establishment of community pastures. In other instances, the federal government put in place policies more explicitly aimed at encouraging and accelerating the rural depopulation that was already taking place. An example is the Federal-Provincial Resettlement Agreement signed with Newfoundland in 1965. Over 10 years of operation, the resettlement program helped some 20,650 people move from outport communities³⁰ into larger centres (called “Special Areas”) in order to provide the labour necessary for the province’s promised – but never fully realized – industrial revolution.³¹ In all, 148 communities were displaced under the resettlement program at a cost of \$10.8 million.³²

In addition to these technical, theoretical and administrative concerns, the various programs and policies intended to promote economic equality have often been shaped by a mismatch between fiscal need and fiscal capacity: whereas local and provincial governments have traditionally had the financial needs, the financial means were often found at the federal level.

Finally, the historical record shows that federal regional development policy has often been changed for largely political reasons rather than theoretical or economically expedient ones. In the 1960s, for example, an increased political preoccupation with national unity led to the creation of DREE and efforts to ensure federal visibility in the regions.

To summarize: six key lessons can be drawn from previous attempts to address regional/rural concerns:

- (1) The federal government has always had an interest in using regional policy for larger national unity objectives, and has therefore been concerned to ensure that its efforts receive some sort of political profile.

³⁰ Newfoundland and Labrador, *Resettlement Program Statistics 1965-1975*, [s.l. : s.n., 1975] Summary Table, Section 4.

³¹ These “Special Areas” included communities identified as having important “employment potential” and included off-shore fishery communities and forestry-based communities.

³² Newfoundland and Labrador [s.l. : s.n., 1975]. For details on the first phase of the resettlement program (1965–1970), see also Parzival Copes, *The Resettlement of Fishing Communities in Newfoundland*, Canadian Council on Rural Development, Ottawa, April 1972, pp. 104–5.

CHAPTER 2: A REVIEW OF RURAL POLICIES PAST, PRESENT AND FUTURE

- (2) While furthering this national unity objective, the federal government has at the same time had to respect provincial jurisdictional rights and local know-how.
- (3) Efforts to decentralize bureaucratic operations are not always simple but under the right circumstances, they can generate positive results for both the destination communities and the federal government.
- (4) Bureaucrats in Ottawa may suspect that a regionalized federal division or agency will identify itself too closely with provincial concerns when implementing rural and regional policies.
- (5) The federal government's regional development policy has often been changed for largely political reasons, e.g., to highlight national unity or respond to budgetary constraints.
- (6) Regional economic development has often been premised on a kind of "trickle-down" theory implicit in the growth pole approach and many modern-day calls for an urban agenda. This approach holds that what is good for urban Canada is also necessarily good for rural Canada. Unfortunately, it is wrong.

Recent Rural Events

As a result of budgetary constraints in the early to mid-1990s, new federal initiatives in regional/rural development were put on hold and all the regional development agencies except CED-Q were subject to substantial budget cuts.³³ A renewed concern for rural issues, however, was signalled by the 1996 Speech from the Throne, which outlined the federal government's commitment to "the economic renewal of rural Canada" and to addressing "the problems facing rural Canadians in a way that is tailored to their needs" so that "all Canadians benefit from economic prosperity."³⁴ On the heels of this throne speech, the House of Commons Standing Committee on Natural Resources in 1997 released a report called *Think Rural!*, which among other things recommended a new separate line department called the Department of Rural Affairs.³⁵ Over the ensuing

³³ The budget for CED-Q, at that time called the Federal Office of Regional Development – Quebec, actually doubled during this period, rising from \$184.6 million in 1993–1994 to \$376.2 million in 1995–1996.

³⁴ Speech from the Throne to Open the Second Session of the Thirty-Fifth Parliament of Canada, available at: http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=sfiddt&Doc=sfiddt1996_e.htm.

³⁵ Specifically, the committee recommended that: "A new Minister of Rural Affairs should be assigned responsibility for coordinating the activities of federal departments active in rural economic development. The new Minister should be supported by a staff of adequate size, incorporating the Rural Secretariat currently situated within Agriculture and Agri-Food Canada."

years, the federal government announced a number of initiatives in line with its 1996 Throne Speech pledge, including funding for the Rural Secretariat (created in 1996), rural health initiatives, a new Municipal Rural Infrastructure Fund (MRIF), and various broadband Internet initiatives.

The rural agenda, however, seems to have receded in importance since 2002. One of the first signs of this waning interest was the federal government's decision to allow funding for its rural health initiative to lapse. Since 2004, problems with the MRIF have become increasingly apparent and, despite complaints from rural communities, these are not being addressed. As the committee heard on a number of occasions, the cost of submitting applications deters many small rural communities from participating in the MRIF. Meanwhile, the broadband initiative has not quite lived up to its promise: large areas of rural Canada still lack access to high-speed Internet service. Finally, the federal government did not act on the *Think Rural!* report's recommendation for a new rural department.

Designing A Rural Mandate

Rural Canada clearly needs a strong voice in Ottawa. But what shape should it take? The historical record suggests that the government should avoid proposals that involve a massive reorganization aimed at grouping all the various components of rural policy into a single department. Bureaucratic complications, the possibility of organizational culture clashes, the cost of restructuring, and the risk of ghettoizing rural issues would likely outweigh any benefits that might accrue from a more centralized approach. At the same time, it is equally clear that rural Canada's needs are not being properly addressed. Don Johnson, Chair of the Rural Forum of the Federation of Canadian Municipalities, told us that despite the Rural Secretariat's best efforts, rural issues sometimes get

CHAPTER 2: A REVIEW OF RURAL POLICIES PAST, PRESENT AND FUTURE

...lost in the shuffle, so I struggle with the fact that there is no clear ministry that can direct and dedicate resources and be an advocate within cabinet on behalf of rural communities. It is easy for the cities of Toronto, Montreal, Calgary or Vancouver to receive press and coverage. The mayor of Calgary can take a plane to visit the Prime Minister, and they have done that in the past, but for a reeve of a small rural county or a village, where do they go? There is no champion in government who specifically deals with rural matters.

– *Evidence*, May 10, 2007

The Rural Secretariat as it is currently structured clearly lacks the financial and bureaucratic clout to forcefully defend rural Canada's interests in Ottawa. Given the importance of breaking, once and for all, the belief that rural policies are synonymous with agricultural policies, the committee believes that the federal government should create a new Department of Rural Affairs.

There remains however a question of the responsibilities that should be assigned to this proposed Department of Rural Affairs. From the review of the historical evidence, the committee does not support a wholesale restructuring of the federal bureaucracy. Rather, it endorses the current set of regional development agencies and the distribution of rural responsibilities across several departments. Instead, we believe that the proposed Department of Rural Affairs should at a minimum be given financing that will enable it to expand its current range of activities. The committee is impressed by what the Rural Secretariat has been able to achieve with its limited financial and institutional means. It has, for example, helped fund useful research, including Statistics Canada's *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin*; it has paid for and maintained the Rural Information Database, a useful statistical repository about rural communities; it has funded "models" programs in education, immigration, and health (among others), some of which are discussed later in the report; and it has helped sponsor conferences, round tables and discussion groups with rural citizens and rural researchers in an effort to develop a better understanding of rural issues and concerns. In later chapters, the committee makes recommendations that if accepted, would add other responsibilities, many of them research related, to the proposed Department of Rural Affairs.³⁶

³⁶ These recommendations refers to the "proposed Department of Rural Affairs" rather than the "proposed Department of Rural and Affairs and or Rural Secretariat" both for expediency's sake (fewer words) and in the hope that the federal government will act on its recommendation to create just such a department. This

Finally, the committee believes that ministers from other departments should not have the option of omitting the Rural Secretariat's rural lens analysis from their memoranda to cabinet (MCs). All MCs should include both the Rural Secretariat's analysis, which we believe should be called the "rural fairness lens," and the department's response to that analysis. Adding this layer of accountability would ensure that rural concerns are heard at the highest levels of decision-making until the proposed Department of Rural Affairs comes into being. With these considerations in mind, therefore,

RECOMMENDATION 2-1: The committee recommends the federal government create a new Department of Rural Affairs which would assume and expand on the responsibilities currently assigned to the Rural Secretariat. In the meantime, the committee recommends that all memoranda to Cabinet include the Rural Secretariat's analysis of the policy or program's likely impact on rural Canada, as well as the sponsoring department's response to that analysis.

There is one other organizational issue that the committee believes should be addressed, namely the peculiar status of FedNor. FedNor is the only regional development group without agency status; moreover, it is the only regional development group without a broad mandate to address rural and regional concerns across the entirety of its nominal jurisdiction (i.e., Ontario). Thus, FedNor currently has no policies aimed explicitly at southwestern Ontario, a region that clearly has both regional and rural concerns, as the committee learned in its travels.

What FedNor does do, it does well. For example, it had a key role in getting Laurentian University's medical training program off the ground – something that will help all of rural Canada. It also received warm reviews from our witnesses. Bob Young, Mayor of Powassan (population 3,309 in 2006, up 1.8% from 2001), told us for example that his municipality has had a good relationship with FedNor: "They have been a great partner for us, not only for the internship for the economic development officer, but also for strategic planning and other projects. They have always been there and been very supportive of anything that we have asked for. FedNor has been very, very good for us." (*Evidence*, April 17, 2007) Scott Merrifield, FedNor's Director of Policy, Planning and

practice should *not* be taken to mean that the validity or usefulness of these recommendations hinges on the creation of a Department of Rural Affairs. They could all be implemented, at least in theory, by a more robust Rural Secretariat with the necessary long-term funding commitment and expanded "rural lens" powers.

CHAPTER 2: A REVIEW OF RURAL POLICIES PAST, PRESENT AND FUTURE

Coordination, said FedNor differs little from the regional development agencies except in its bureaucratic status: “Functionally, we do pretty much the same thing as the regional agencies; but structurally, we do not have our own legislation like the other agencies do. They would have the status of separate departments, whereas we are within Industry Canada. However, we are functionally similar and do the same kind of work; our approaches are similar, but still respecting the differences of the regions.” (*Evidence*, May 31, 2007)

The committee sees no reason why FedNor should remain the poor cousin of regional development, especially given the challenges faced by the Ontario economy in both the north (forestry) and south (manufacturing).

RECOMMENDATION 2-2: The committee recommends that FedNor’s mandate be broadened to include the entire province and that it be given agency status. Moreover, the committee recommends that FedNor’s name be changed to reflect this new, broader mandate.³⁷

A Greater Federal Presence In Rural Canada

Over the last 30 years or so, the federal government’s presence in many parts of rural Canada has declined almost to the vanishing point, forcing rural residents to travel increasingly long distances to regional and urban hubs in order to access federal services through, for example, Services Canada. In many communities, the only visible sign of federal presence is the post office or rural mail carriers. As Harold Flaming, Executive Director of The Ontario Rural Council, noted “We seem to be retracting the locations of service access points. As opposed to requiring people to travel two or three hours to that central point, let us look at maintaining that particular government service within that broader area.” (*Evidence*, March 29, 2007)

Some other countries where rural populations are widely dispersed, such as Australia, have taken steps to address this problem by combining a range of services in a single location, a “one-stop shopping approach” to delivering government services. Unlike

³⁷ In order to simplify the discussion going forward, the committee will adopt the (common) practice of talking about FedNor as if, in fact, it were an agency instead of operating under the aegis of Industry Canada.

Australia, however, Canada's federal government is responsible for delivering only *some* of the services typically found in rural Canada. Many important social services, for example, are delivered by the provincial and municipal governments.

The committee believes that the federal government should consider working with the provinces and the municipalities to deliver as many services as it can through as many regional and rural delivery points as possible. The role of rural post offices, for example, could perhaps be expanded to provide a range of federal, provincial/territorial and municipal services that might otherwise be unavailable and, in so doing, save the rural post office itself from closure. The committee recognizes, of course, that this proposal would involve a great deal of negotiation and would likely be difficult to implement. It is important, however, to put the idea on the policy agenda.

RECOMMENDATION 2-3: The committee recommends that the federal government work with provincial, territorial and municipal governments to identify ways in which a range of existing and new services might be delivered through existing rural infrastructure points such as rural post offices.

The federal government can also increase its presence in rural and regional Canada by shifting elements of the federal bureaucracy outside of the National Capital Region – a practice that could also generate important economic growth for the destination communities. Mark Partridge, professor of economics and holder of the Swank Chair in Rural-Urban Policy at Ohio State University (and formerly of the University of Saskatchewan), told the committee that he sees no reason why more government services could not be located in rural parts of the country so long as the destination communities have the necessary skilled workers: “the kinds of services you are describing could be done right now offshore in India. Why can they not be sent to smaller rural communities and spread the wealth out? In that sense, there are many government services that could be centred in rural communities. They could build critical mass, build regions and create opportunities, so you get spillovers and multiplier effects in the entire region.” (*Evidence*, October 26, 2006)

Pauline Raven, a research associate at the Canadian Centre for Policy Alternatives, made a similar argument at the committee's hearings in Annapolis Royal, Nova Scotia (population 444 in 2006, down 19.3% from 2001):

There is much that governments could do in the way of decentralizing jobs. We now have very good data transfer capacity. We no longer need to store things in filing cabinets; they can be stored in much more user friendly and transferable ways. Communications costs are much lower. There is no reason why more public service jobs could not be located in rural Canada. They do not all need to be in Toronto and Ottawa, or even in Halifax, in the larger centres. Many of those public service jobs could be brought to rural Canada. We see call centres coming to rural Canada but do not see our governments bringing public service jobs to rural Canada. That could happen relatively quickly, and it would have a huge impact on employment in rural Nova Scotia and in other rural areas.

– *Evidence*, February 22, 2007

Darren MacLeod, managing lawyer of the Annapolis Royal office of Nova Scotia Legal Aid, echoed these sentiments, noting that the creation of Citizenship and Immigration offices in Sydney, Nova Scotia, “has had a significant impact on that economy. [...] with the technology we have available today, decentralization should be possible.” (*Evidence*, February 22, 2007)

In her presentation, Jeanette MacAulay, Deputy Minister of PEI’s Department of Social Services and Seniors, said that the relocation of a Veterans Affairs office from Ottawa to Prince Edward Island in the 1980s has, on balance, been good for the province:

We have seen a shift in our culture. The numbers of English and French-speaking people have changed because of Veterans Affairs Canada in particular, and that has been very positive for our community. I think it has added a lot to P.E.I. It is an asset. Many of our leaders within the volunteer sector are from the federal government. Also, it has been quite beneficial to have good paying jobs. Altogether it has been very positive.

– *Evidence*, February 20, 2007

According to Statistics Canada, there were some 377,700 federal government employees in 2006 and three-quarters of these (75%) worked in census metropolitan areas (CMAs).³⁸ Of the total federal government employees across the country, some 31.2% were in the Ottawa-Gatineau metropolitan area.³⁹ The committee believes that

³⁸ Statistics Canada, “Federal government employment in census metropolitan areas,” *The Daily*, November 29, 2006, available at: <http://www.statcan.ca/Daily/English/061129/d061129e.htm>. A CMA, by definition, has an urban core population of at least 100,000 and includes all neighbouring census subdivisions (CSDs) where 50% or more of the employed labour force living in the CSD commutes to work in the urban core or where 25% of the employed labour force in the CSD commutes to work from the urban core.

³⁹ *Ibid.*

many of these employees, especially those engaged in “back-office” support roles, could be moved to regional centres in rural Canada. Therefore

RECOMMENDATION 2-4: The committee recommends that the federal government move at least 10% of its existing large urban centre employees to regional centres in rural Canada.

Conclusion

History teaches that reorganizing the federal bureaucracy is often a complex exercise that may fall short of its goals. The recommendations outlined here are designed to respect that understanding of history while also ensuring that rural issues are heard at the highest levels of the federal government.

Senate



Sénat

CANADA

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE

Rapport final du

**Comité sénatorial permanent de
l'agriculture et des forêts**

L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.
présidente

L'honorable Leonard J. Gustafson
vice-président

Juin 2008

This report is also available in English

.....

Disponible sur l'intranet Parlementaire
www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — Rapports)
39^e Parlement — 2^e Session

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES	5
ORDRE DE RENVOI.....	6
REMERCIEMENTS	7
SOMMAIRE	9
RECOMMANDATIONS	25
PRÉFACE	37

SECTION I : REMETTRE LE CANADA RURAL À L'ORDRE DU JOUR POLITIQUE

CHAPITRE 1 : LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION RURALE	1
Pourquoi le Canada rural a-t-il de l'importance?.....	3
Quelle est notre vision du Canada rural?	6
Five principals to guide rural policy	8
1. Respect de la diversité rurale	8
2. Aider ceux qui s'aident eux-mêmes.....	9
3. Des politiques adaptées.....	9
4. Le Canada rural ne tient pas nécessairement à s'urbaniser.....	9
5. Il n'y a pas de solution magique	10
Conclusion	10

CHAPITRE 2 : LES POLITIQUES RURALES PASSÉES, PRÉSENTES ET FUTURES	13
Leçons à tirer des échecs et des succès antérieurs	19
De l'ARDA aux organismes de développement régional.....	21
Événements ruraux récents	26
Définir un mandat rural.....	27
Une plus grande présence fédérale dans la Canada rural.....	30
Conclusion	33

SECTION II : RANIMER LES ÉCONOMIES RURALES POUR RÉDUIRE LA PAUVRETÉ

CHAPITRE 3 : AGRICULTURE ET PAYSAGES RURAUX	37
Le défi agricole	38
Vers une nouvelle démarche.....	46
La pauvreté chez les familles d'agriculteurs.....	49
Relève et renouvellement.....	53
Multifonctionnalité – Une nouvelle façon de concevoir la ferme	56
Planification en vue du changement climatique	65

(a) Gérer les risques.....	66
(b) Crédits de carbone.....	68
Biocarburants	72
Petit, local et biologique	77
Conclusion	79
CHAPITRE 4 : FORÊTS	81
Catastrophe dans les collectivités dépendantes de la forêt	82
Une industrie en crise.....	84
Actions fédérales récentes.....	86
Nécessité d'une stratégie forestière	88
Boisés privés	93
Conclusion	96
CHAPITRE 5 : LE TOURISME AU CANADA RURAL	99
L'importance du tourisme rural	99
Préoccupations à propos du tourisme	102
L'avenir du tourisme rural	105
Conclusion	110
CHAPITRE 6 : COMBLER LE DÉFICIT DE L'INFRASTRUCTURE RURALE.....	111
Les infrastructures municipales au Canada.....	113
Comblers le fossé numérique	121
(a) Services à large bande en milieu rural : avantages et défis.....	124
(b) L'importance des politiques.....	126
(c) Aller de l'avant	130
(d) Le cas spécial du Programme d'accès communautaire.....	131
Le transport rural : travailler ensemble	133
Le rôle central du transport dans les régions rurales éloignées.....	141
Infrastructures portuaires rurales	144
Conclusion	148
SECTION III : REPENSER LA POLITIQUE SOCIALE.....	153
CHAPITRE 7 : CORRIGER L'ÉCART DE REVENU	155
Mise au point d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.....	159
(a) Pour une stratégie de réduction de la pauvreté fondée sur un revenu annuel garanti 166	
(b) Pour que le travail soit payant et pour aider les familles	174
(c) Une Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) améliorée.....	177
(d) Faciliter la production des déclarations de revenus	179
(e) Banques alimentaires – Mesures fiscales pour encourager les gens à faire des dons.....	181
(f) Élaborer de meilleures mesures pour contrer la pauvreté rurale.....	185
Conclusion	186
CHAPITRE 8 : ÉDUCATION – DÉPENSER PLUS TÔT ET DAVANTAGE.....	189
Les premières années : éducation de la petite enfance et garderies	193

Les jeunes ruraux : inciter les jeunes à poursuivre leurs études	196
Élargir l'éventail des services d'éducation offerts dans le Canada rural	202
Amélioration de l'accès aux études postsecondaires	206
Aider les laissés pour compte : alphabétisation et éducation des adultes ruraux....	213
CONCLUSION	218
CHAPITRE 9 : LOGEMENT RURAL – LE PROBLÈME CACHÉ	219
Réinvestissement dans le parc immobilier du Canada rural	222
Besoins en logements abordables et logements locatifs à satisfaire dans le Canada rural	225
Effets de la faiblesse des prix du logement rural sur les collectivités rurales, les retraités et les aînés	235
L'itinérance dans le Nord – Un problème particulier	244
Conclusion	249
CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA	251
La drogue, les cultures de marijuana et le crime organisé	254
La nature cachée de la violence familiale dans les régions rurales du Canada.....	259
Les services d'aide juridique dans les régions rurales du Canada	266
Conclusion	272
CHAPITRE 11 : L'IMMIGRATION – REPEUPLER LE CANADA RURAL	275
Obstacles à l'installation en région rurale.....	277
Survол de la politique canadienne d'immigration	279
La réussite du Manitoba	280
La réussite de l'Écosse	285
Revoir la définition des immigrants économiques.....	290
Services d'établissement.....	291
Conclusion	292
CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ – PIERRES ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES	295
L'état de santé	296
Accès aux soins de santé	299
Revitalisation de la politique de la santé en milieu rural au palier fédéral	303
Accroître l'accès aux professionnels de la santé en région rurale	305
Télésanté	309
La recherche sur la santé en région rurale.....	312
Conclusion	313
SECTION IV : LE CONCEPT DES COMMUNAUTÉS EN SANTÉ	317
CHAPITRE 13 : UN SECTEUR DES PETITES ENTREPRISES EN BONNE SANTÉ	321
Les entreprises d'économie sociale, le développement économique communautaire et l'approche coopérative	323
Les entreprises de microcrédit et les cercles d'emprunt	327

Renforcer le Programme de développement des collectivités et appuyer les coopératives de crédit	330
La planification successorale, le capital de risque et les coopératives.....	337
Aider le secteur coopératif à aider le Canada rural.....	340
Conclusion : les petites entreprises, les coopératives et les stratégies d'image de marque.....	342
CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE EN MILIEU RURAL	
L'importance des bénévoles et du leadership dans les collectivités rurales	346
La preuve statistique	353
Les bénévoles en milieu rural : une espèce en voie de disparition	355
Des mesures pour aider les bénévoles en milieu rural	359
(a) Faciliter le financement : des agents de liaison en milieu rural pour le secteur bénévole.....	360
(b) Faciliter le financement : mettre sur pied un organisme sans but lucratif pour financer exclusivement le Canada rural.....	363
(c) Soutenir les bénévoles en milieu rural, reconnaître leur apport et les récompenser	368
(d) Alléger le fardeau réglementaire des bénévoles œuvrant en milieu rural.....	370
Conclusion	372
CHAPITRE 15 : CONCLUSION	373
ANNEXE A : TÉMOINS ENTENDUS	379
ANNEXE B : ACRONYMES	401

MEMBRES

L'honorable Joyce Fairbairn, P.C., présidente du comité
L'honorable Leonard J. Gustafson, vice-président du comité

Les honorables sénateurs :

George Baker
Catherine S. Callbeck
Frank W. Mahovlich
Terry M. Mercer
Robert W. Peterson
Hugh Segal
Gerry St. Germain, P.C.

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs Céline Hervieux-Payette (ou Claudette Tardif)
 Marjory LeBreton (ou Gerald Comeau).

Autres sénateurs ayant participé à cette étude pendant le 39^e Parlement :

Les honorables sénateurs Adams, Banks, Biron, Brown, Chaput, Christensen, Cordy, Dawson, Downe, Eggleton, C.P., Eyton, Fraser, Harb, Hubley, Kenny, Lavigne, Losier-Cool, Meighen, Merchant, Milne, Mitchell, Oliver, Sibbeston, Tkachuk, Trenholme-Counsell et Zimmer.

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Marc Leblanc, analyste
Marc-Andre Pigeon, analyste

Direction des comités du Sénat :

Lyne Héroux, adjointe administrative
Natalie Lemay-Paquette, adjointe administrative

Greffière du Comité :

Jessica Richardson

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 20 novembre 2007 :

L'honorable sénateur Gustafson propose, appuyé par l'honorable sénateur Eyton,

Que le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, la pauvreté rurale au Canada. En particulier, le Comité sera autorisé à :

- a) examiner l'étendue et l'importance de la pauvreté rurale au Canada;
- b) évaluer la situation relative du Canada à ce chapitre par rapport à d'autres pays de l'OCDE;
- c) examiner les principales causes de la diminution des débouchés pour les Canadiens vivant en milieu rural;
- d) recommander des mesures en vue de réduire la pauvreté rurale et d'élargir les débouchés pour les Canadiens vivant en milieu rural;

Que les mémoires reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis sur la question par le Comité au cours de la première session de la trente-neuvième législature soient déférés au Comité;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 30 juin 2008;

Qu'il conserve jusqu'au 30 septembre 2008 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à remercier en mon nom personnel mes collègues du Sénat, tant les membres permanents du comité que ceux qui se sont joints à nous à l'occasion à Ottawa ou dans leur collectivité lors de nos déplacements dans toutes les provinces et tous les territoires du Canada afin de recueillir des témoignages pour le présent rapport.

Il me faut aussi remercier tous les témoins qui ont comparu devant nous au cours de notre étude. Si nous n'avions pu compter sur leurs conseils d'experts, sur leurs histoires personnelles et sur leur accueil dans leur communauté, nous n'aurions pas pu produire un rapport aussi étoffé.

La qualité des témoignages qui nous ont été présentés oralement et par écrit a ouvert des portes pour l'avenir de ceux qui souhaitent assurer la présence de leur famille sur la terre, pour le plus grand bienfait de notre pays. Ils savent que leurs propos ont été entendus au cours des deux dernières années.

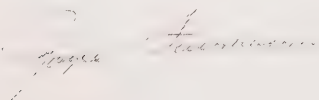
Nous sommes extrêmement reconnaissants à la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement et plus particulièrement à ceux qui ont vécu avec notre comité, soit Marc Leblanc et Marc-André Pigeon. Leur travail et leurs conseils ont été indispensables à l'achèvement du rapport du Comité. Je dois remercier Eric Mikkelsen dont les efforts, comme responsable des communications, ont permis à la population de voir le travail du Comité.

Finalement, je ne saurais trouver les mots pour remercier la greffière du Comité, Jessica Richardson, qui a travaillé inlassablement à l'organisation des travaux du comité ici, à Ottawa, ainsi qu'au cours des sept voyages effectués partout au Canada. Merci également au personnel de soutien du Sénat et aux traducteurs qui ont aidé le comité à mener à bien cette étude. Ensemble, ces personnes ont formé une équipe extraordinaire, attachée à un enjeu de grande importance pour l'avenir des citoyens ruraux des quatre coins du Canada.

Le résultat du présent rapport témoigne des paroles et de l'esprit des personnes que nous avons rencontrées et entendues lors de toutes nos audiences des deux dernières années.

Je sais que je parle au nom de tout le comité quand je dis que nous espérons sincèrement que le gouvernement ne tardera pas à mettre en œuvre ou à modifier des dispositions législatives dans divers secteurs. Nous attendons avec impatience d'examiner la réponse du gouvernement aux recommandations formulées dans ce rapport exhaustif.

La présidente du Comité permanent sénatorial de l'agriculture et des forêts,



Joyce Fairbairn

SOMMAIRE

Avec chaque nouveau recensement, la place du Canada rural dans la trame nationale semble rétrécir un peu plus. Le recensement de 2006 a montré, par exemple, que la part de la population nationale vivant dans le Canada rural était tombée en deçà de 20 %¹ pour la première fois dans l'histoire du pays, ce qui ne faisait que confirmer le déclin plus ou moins constant enregistré depuis la Confédération. Compte tenu de la tendance apparemment inexorable au déclin rural et de la pauvreté qui l'accompagne si souvent, certains se posent des questions sur la valeur du Canada rural. Commentant les résultats du recensement de 2006, un journaliste a écrit dans un quotidien national qu'en fonction des données, le Canada rural « est devenu tellement insignifiant sur le plan démographique qu'on le considère de plus en plus comme un mythe² », ce qui se traduit souvent par une vision d'un pays composé de quelques grands centres urbains densément peuplés au milieu d'un paysage rural déserté par sa population.

Un tel pessimisme influe sur la politique. Ainsi, le Secrétariat rural du gouvernement fédéral est relégué à Agriculture et Agroalimentaire Canada, donnant l'impression trompeuse que « rural » est synonyme de « agriculture » et compromettant par le fait même la pertinence et la viabilité du Secrétariat; le programme pour les sans-abri et le programme de logement abordable du gouvernement fédéral, lancés en 1999 et en 2001 respectivement, ont presque entièrement relégué aux oubliettes la question du Canada rural; les places en garderie sont rares en milieu urbain, mais elles sont quasi inexistantes en milieu rural; 20 % du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR) va aux grandes villes de 250 000 habitants ou plus alors que bien des petites villes doivent s'en passer parce qu'elles n'ont pas les ressources ni les compétences nécessaires pour remplir à grands frais les formulaires de demande du FIMR.

Il est sous-entendu dans cela que la prospérité du Canada urbain est en quelque sorte sans lien avec le Canada rural et, pourtant, les faits montrent clairement que les destins

¹ D'après la définition du recensement, « rural » qualifie les collectivités de moins de 1 000 habitants dont la densité démographique est inférieure à 400 personnes par kilomètre carré. Selon cette définition, la population rurale du Canada s'élevait à quelque six millions de personnes en 2006.

² John Ibbitson, « THE CENSUS: SPRAWL Goodbye rural Canada, and hello most urban of countries », *The Globe and Mail*, 14 mars 2007, p. A6.

SOMMAIRE

de ces deux solitudes sont vraiment inséparables. C'est dans le Canada rural que nous produisons les grandes richesses agricoles (grains et oléagineux, bétail, légumineuses, œufs, volaille et produits laitiers), minérales (aluminium, charbon, potasse, nickel, or, fer et diamants), forestières (bois franc et bois d'œuvre, produits de pâtes et papiers), halieutiques (homard, crabe, crevette, saumon, poisson de fond et omble chevalier) et énergétiques (pétrole, gaz naturel, biocarburants, hydroélectricité et énergie éolienne) qui dynamisent nos centres urbains. Nos producteurs les plus efficaces et, en fait, beaucoup de nos champions nationaux les plus connus ont été fondés dans le Canada rural : Bombardier (Valcour, au Québec), Irving Oil (Bouctouche, au Nouveau-Brunswick), McCain Foods Limited (Florenceville, au Nouveau Brunswick), le Mouvement des Caisses Desjardins (Lévis, au Québec) et Tembec (Témiscaming, au Québec). La récente hausse du dollar canadien, qui a permis d'atteindre et de dépasser le dollar américain, témoigne de l'importance encore très marquée du Canada rural, beaucoup de recherches économiques établissant que les fluctuations du dollar dépendent surtout des changements des prix des produits de base venant le plus souvent des régions les plus rurales et les plus isolées du Canada. Or, une infime partie de toutes ces richesses produites dans le Canada rural *profite* à ce dernier.

SECTION I : REMETTRE LE CANADA RURAL À L'ORDRE DU JOUR POLITIQUE

Cela dit et fort des centaines de témoignages entendus pendant près de deux ans, allant de ceux d'experts à ceux de citoyens ordinaires, le Comité soutient que le temps est venu de mettre le Canada rural en tête des priorités politiques nationales. À cet égard, le Comité enjoint au gouvernement fédéral de prendre une série d'initiatives explicites et précises de sorte que, d'ici une génération, la population du Canada rural, aussi bien en chiffres absolus qu'en pourcentage de la population totale du Canada, ait cessé de diminuer ou commencé à augmenter et que, en fonction de différents indicateurs socioéconomiques comme l'état de santé, le niveau d'instruction et le revenu individuel, le Canada rural ait rattrapé son retard par rapport au Canada urbain.

Les recommandations du Comité reposent sur cinq principes directeurs qui devraient façonner la politique rurale :

1. **Respect de la diversité rurale** – Comme l’a dit M. Harry Cummings, professeur à l’École de design environnemental et de développement rural de l’Université de Guelph, la politique du gouvernement doit tenir compte du fait que la « vie rurale n’est pas une condition absolue, mais un continuum [...] La politique du Canada doit refléter l’existence de ce continuum. » (*Témoignages*, 31 octobre 2006)
2. **Les collectivités rurales ne sont pas toutes viables** – Les ordres supérieurs de gouvernement doivent utiliser judicieusement leurs ressources financières limitées en concentrant leurs efforts sur les collectivités qui ont fait preuve de leur détermination à s’aider elles-mêmes grâce à une vision stratégique à long terme, du leadership et un vaste soutien communautaire et qui ont de bonnes chances d’atteindre leurs objectifs.
3. **Des politiques adaptées** – Le Comité estime que les politiques doivent être adaptées au lieu où elles doivent être appliquées, ce qui signifie en même temps qu’aucune politique *ne* peut convenir à tous et qu’on reconnaît la grande diversité du Canada rural. Cette approche met en évidence l’idée que la population locale doit trouver les solutions qui tirent parti des actifs locaux et de l’enthousiasme local. Comme nous l’avons souligné dans notre rapport intérimaire, le rôle des ordres supérieurs de gouvernement doit consister à faciliter et non à dicter la politique.
4. **Le Canada rural ne tient pas nécessairement à s’urbaniser** – Nous devons nous garder d’adopter un mode de pensée ou des politiques tenant pour acquis, explicitement ou implicitement, consciemment ou inconsciemment, que les problèmes du Canada rural peuvent être résolus en accélérant l’absorption des collectivités rurales dans les agglomérations urbaines et, partant, la disparition des premières. Les régions rurales et urbaines du Canada doivent être mieux intégrées, mais pas au prix d’une domination totale des régions urbaines.
5. **Il n’y a pas de solutions magiques** – Pour que le Canada rural, et surtout les régions qui dépendent des ressources naturelles, puisse se sortir du cercle vicieux d’un déclin qui a caractérisé la plus grande partie de son histoire récente, les décideurs doivent renoncer à chercher des « solutions magiques ».

Besoin d’un champion rural

Afin d’alimenter cet intérêt renouvelé pour les questions rurales, le Comité est d’avis que le gouvernement fédéral devrait créer un ministère des Affaires rurales, dont le ministre siègerait au Cabinet et veillerait ainsi à ce que les problèmes et les préoccupations rurales soient *toujours* entendus au plus haut niveau décisionnel. Le ministère proposé assumerait au départ les responsabilités actuellement confiées au Secrétariat rural, mais avec un budget plus gros; les organismes de développement

régional (qui ont des mandats ruraux étendus) et tous les autres ministères chargés de questions rurales continueraient d'exercer leurs fonctions rurales.

Le Comité propose en outre qu'un des premiers (nouveaux) défis auxquels le ministère des Affaires rurales devrait s'attaquer serait de travailler en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et tout autre ministère ou organisme compétent dans le but de déplacer au moins 10 % des employés fédéraux des grands centres urbains vers de petits centres régionaux du Canada rural, une mesure qui a produit dans le passé d'importantes retombées économiques pour les collectivités d'accueil.

SECTION II : RANIMER LES ÉCONOMIES RURALES POUR RÉDUIRE LA PAUVRETÉ

Il ne suffit pas de créer simplement un nouveau cadre institutionnel à Ottawa ou de déplacer des bureaux vers le Canada rural pour régler les problèmes de la pauvreté rurale et du déclin rural. Dans cette partie du rapport, le Comité examine la question de la pauvreté rurale et du déclin rural du point de vue économique parce qu'il est d'avis que les pauvres, comme tous les autres citoyens, veulent contribuer au bien-être économique de leur collectivité. À cette fin, il propose des politiques d'aide aux principaux secteurs ruraux, à savoir l'agriculture, la foresterie, les pêches et le tourisme. Il se penche aussi sur la question sérieuse de l'infrastructure rurale qui menace de compromettre l'économie rurale.

Changer la nature de l'agriculture

Le Comité estime qu'il importe de rompre avec la tendance et de ne plus définir la ruralité strictement en termes d'agriculture, mais il reconnaît aussi que l'agriculture demeure un facteur important de l'économie rurale dans bien des régions du pays. L'histoire récente n'a toutefois pas été tendre pour l'agriculture. La tendance à long terme est à un nombre réduit de grandes exploitations, phénomène découlant dans une grande mesure de la concurrence internationale et du changement technologique. Malgré la hausse récente des prix des produits de base, bien des familles d'agriculteurs ont de la difficulté à joindre les deux bouts et doivent compter, en tout ou en partie, sur un revenu d'appoint pour payer leurs factures. Le résultat final, c'est la concentration des

exploitations et, par voie de conséquence, le déclin de la population dans les régions agricoles du pays.

Pour aider à renverser cette tendance et à soulager les familles d'agriculteurs à faible revenu, le Comité recommande que le gouvernement fédéral lance une nouvelle version de son Programme d'options pour les familles agricoles, qui vient de se terminer. Le nouveau programme devrait tenir compte des préoccupations et des recommandations des agriculteurs concernant la première version du programme, qui garantissait en fait un minimum de 25 000 \$ pour les familles et de 15 000 \$ pour les personnes seules. Pour aider davantage à régler le problème de revenu des exploitations agricoles, le Comité recommande que le gouvernement fédéral privilégie des politiques « multifonctionnelles » qui, par exemple, compenseraient à leur juste valeur les efforts des agriculteurs et des propriétaires fonciers ruraux pour protéger l'environnement (terres humides, couvert forestier, etc.) ou qui aideraient à payer les coûts de la négociation d'accords de gestion de bassins hydrographiques conclus entre des collectivités rurales et des collectivités urbaines. Une autre façon d'aider les agriculteurs à demeurer sur leur terre et les populations rurales du Canada à se maintenir consiste à faciliter le transfert d'actifs d'une génération d'agriculteurs à l'autre. À cet égard, le Comité recommande que le gouvernement fédéral élimine l'impôt sur le gain en capital réalisé sur la cession de propriétés agricoles par des parents à leurs enfants et augmente l'aide offerte aux agriculteurs à des fins de planification de la relève.

Aider le secteur forestier en crise

Plus de 300 localités rurales et éloignées comptent presque uniquement sur l'industrie forestière pour leur bien-être; dans bien d'autres petites villes ou villages, le secteur forestier joue un rôle moindre, mais vital. L'industrie forestière est en crise depuis un certain temps – depuis 2003 seulement, plus de 46 800 emplois directs se sont volatilisés – à cause de plusieurs facteurs bien connus : intensification de la concurrence internationale, chute et fluctuation de la demande de produits forestiers, appréciation rapide et fluctuations du dollar canadien, pressions protectionnistes des États-Unis, coûts élevés de l'énergie et des intrants, et changements dans l'approvisionnement régional en fibres. Pour corriger cette situation sérieuse, le Comité recommande que le gouvernement

SOMMAIRE

fédéral convoque **immédiatement** un sommet national sur la forêt afin d'élaborer une stratégie forestière nationale.

Tourisme

Depuis plusieurs années, les collectivités rurales se sont tournées vers le tourisme pour compenser la baisse d'activité économique résultant du déclin des secteurs primaires. Le rapport prévoit que le tourisme rural n'est pas une solution magique aux difficultés économiques du Canada rural, mais il souligne que c'est néanmoins un facteur important de l'économie rurale, facteur de plus en plus négligé par la Commission canadienne du tourisme (CCT), qui est chargée de promouvoir le tourisme à l'extérieur du Canada. À cet égard, le Comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'entremise de la CCT ou du ministère des Affaires rurales proposé, crée un programme de promotion pour convaincre les voyageurs étrangers et canadiens de choisir le Canada rural comme destination touristique.

Comblé le déficit de l'infrastructure rurale

Les historiens ont longtemps soutenu que le Canada est un pays défini autant par son infrastructure que par sa dualité linguistique ou la proximité des États-Unis. Si tel est le cas pour l'ensemble du Canada, ce l'est encore davantage pour le Canada rural. Des ouvrages publics de grande envergure comme le chemin de fer national, la Route transcanadienne, les systèmes de téléphonie et de télégraphie et la Voie maritime du Saint-Laurent ont, en plus d'aider au rapprochement des diverses régions du pays, contribué au peuplement d'une bonne partie de ce que l'on appelle aujourd'hui le Canada rural. Toutefois, depuis la fin des années 1970, il y a eu ralentissement de l'investissement dans l'infrastructure publique au Canada et les effets en sont maintenant perceptibles. Le parc d'infrastructures est ancien et vieillissant et alourdit le déficit d'infrastructure du Canada, qui mine la capacité des citoyens ruraux de participer pleinement à notre économie et à notre société.

Il y a quelques années, le gouvernement fédéral a introduit plusieurs programmes visant à combler le déficit d'infrastructure du Canada rural, le plus récent étant le volet Collectivités du programme Chantiers Canada. Rien n'indique encore si le volet

Collectivités surclassera, dans la pratique, son prédécesseur, le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR). Le Comité recommande donc que le gouvernement fédéral simplifie les demandes de financement d'infrastructure des collectivités rurales ou fournisse à celles-ci une aide financière et technique à ce titre.

(a) Comblé le fossé numérique

Dans les régions urbaines du pays, où abondent les téléphones cellulaires et les Blackberry, et où l'accès aux services Internet à haut débit peut être obtenu sans effort à peu près n'importe où, il est facile d'oublier jusqu'à quel point toutes ces technologies de l'information et des communications (TIC) sont nouvelles, jusqu'à quel point elles ont acquis de l'importance et jusqu'à quel point elles ne sont pas accessibles dans de nombreuses régions rurales du Canada. Ainsi, selon le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), 47 % des collectivités canadiennes, surtout des collectivités en milieu rural et de petites villes, n'avaient pas accès à des services à large bande en 2005. À cet égard, le Comité recommande que le gouvernement fédéral fixe des objectifs concernant l'établissement de connexions à large bande en milieu rural et s'engage à offrir un financement à long terme pour réaliser ces objectifs et, en outre, que le Cabinet enjoigne au CRTC d'imposer à tous les fournisseurs, comme condition réglementaire de leur permis, d'offrir un minimum de services Internet à haut débit aux collectivités rurales.

(b) Le transport rural

Pour la plupart des Canadiens ruraux, « se déplacer » signifie avoir accès à au moins un véhicule, et parfois à deux ou trois, ou en être propriétaire, ce qui est coûteux quand tout va bien, mais ce qui l'est doublement dans les régions rurales du pays, où les frais de déplacement (carburant et réparations) sont généralement plus élevés que dans les villes. Le plus souvent, le transport public n'est pas une solution, et cela constitue un sérieux problème pour les aînés, les personnes handicapées et les citoyens à faible revenu des régions rurales. Par ailleurs, combien de véhicules ruraux – fourgonnettes, minibus, etc. – font la navette entre deux points, souvent presque vides, parce qu'à cause de la réglementation et des assurances, il en coûte très cher ou il est trop risqué de faire montre de civisme et d'inviter quelqu'un à monter à bord. Le Comité recommande donc que le

gouvernement fédéral s'engage à financer la moitié d'une nouvelle infrastructure de transport rural et étudie comment pourraient être coordonnés les services existants de transport en milieu rural dans le cadre d'un réseau souple où ces services se compléteraient les uns les autres et offriraient des services de transport supplémentaires aux personnes habitant en milieu rural. Dans les collectivités côtières, l'infrastructure requise se limite souvent au port ou au quai du village. À cet égard, le Comité recommande aussi d'augmenter l'aide fédérale aux ports pour petits bateaux.

Enfin, le coût élevé et la rareté générale du transport dans les régions rurales du Canada constituent un problème particulièrement aigu dans les collectivités éloignées, ce qui entraîne directement des coûts très élevés pour la nourriture, l'énergie et le logement. Pour aider à atténuer le plus possible l'incidence de ces coûts, le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente périodiquement sa déduction fiscale pour les résidents du Nord, une exonération mise en œuvre pour aider à compenser le coût de la vie plus élevé dans le Nord.

SECTION III : UNE POLITIQUE SOCIALE POUR RÉDUIRE LA PAUVRETÉ RURALE

L'histoire nous enseigne clairement que l'accroissement de l'assiette économique ne permet pas nécessairement de la partager plus équitablement. Dans cette section du rapport, le Comité examine les politiques sociales visant soit à assurer une répartition plus équitable des ressources, soit au moins à permettre aux pauvres des régions rurales de profiter des richesses du pays. À cette fin, le Comité se penche sur les politiques de soutien du revenu, l'éducation, le logement, l'immigration et la criminalité.

Corriger l'écart de revenu

Lors des audiences où le Comité a entendu les témoignages de personnes pauvres en milieu rural, de personnes qui travaillent auprès de ces démunis ainsi que de chercheurs universitaires qui se penchent sur la pauvreté rurale, un thème récurrent était mis en lumière : au Canada, les politiques de soutien du revenu sont un enchevêtrement de règles confuses, souvent punitives et désuètes, qui nuisent à la lutte contre la pauvreté plutôt que de favoriser la réduction de la pauvreté. Pour régler ce problème de longue date, le

Comité propose que le gouvernement fédéral conçoive, de concert avec les provinces et les territoires, une stratégie nationale de réduction de la pauvreté qui tient compte des différences entre les régions rurales et urbaines. Le Comité recommande en outre que le gouvernement fédéral fasse produire un livre vert³ qui étudiera la possibilité d'adopter un revenu annuel garanti pouvant servir de pierre d'assise à cette stratégie.

Conscient que ces recommandations ne sont pas susceptibles de se concrétiser du jour au lendemain, le Comité recommande, en attendant, l'augmentation de la Prestation fiscale canadienne pour enfants et de la Prestation fiscale pour le revenu gagné. Le Comité recommande aussi que le gouvernement fédéral veille à ce que les Canadiens à faible revenu soient pleinement informés de tous les programmes de soutien du revenu auxquels ils ont peut-être droit. Nous savons, par exemple, que nombre de personnes âgées à faible revenu n'obtiennent pas les prestations du Supplément de revenu garanti auxquelles elles ont droit.

Éducation : dépenser plus tôt et davantage

Éducation : voilà un thème qui est revenu à pratiquement toutes les séances du Comité, et presque tous ont convenu qu'il fallait faire beaucoup plus afin d'égaliser les chances. À cette fin, le Comité recommande : a) l'adoption d'un nouveau programme pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants; b) des fonds supplémentaires pour les écoles coopératives de formation professionnelle en région rurale; c) des programmes fédéraux de prêts et bourses pour étudiants adaptés aux besoins ruraux; d) l'élargissement de l'éventail des programmes collégiaux et universitaires offerts dans le Canada rural; e) l'augmentation des fonds consacrés aux programmes d'alphabétisation des adultes.

Logement rural – Le problème caché

À première vue, il n'existe aucun problème de logement dans le Canada rural. Le taux de propriété y est beaucoup plus élevé que dans les villes et, comme le Comité l'a fait

³ Le terme « livre vert » est utilisé pour décrire une proposition faite par le gouvernement en vue d'un débat national, mais sans engagement concret. C'est souvent la première étape du changement d'une politique ou d'une loi. Les livres verts peuvent être suivis de livres blancs, c'est-à-dire d'engagements plus fermes de modifications des politiques ou des lois en cause.

observer dans son rapport intérimaire, il est rare de voir un sans-abri en zone rurale ou dans une petite localité du Canada. Néanmoins, le Comité a constaté qu'il existe de sérieux problèmes de logement, soit des maisons délabrées et des zones importantes d'« itinérance insoupçonnée » d'un bout à l'autre du Canada rural, mais plus particulièrement dans les régions isolées du Nord. Les témoins ont parlé au Comité de l'insuffisance de la politique fédérale. L'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) et l'Initiative en matière de logement abordable (ILA), par exemple, sont en majeure partie axées sur le milieu urbain et, dans le cas du Grand Nord, sont absolument inadéquates étant donné la crise du logement qui sévit dans cette partie du pays.

Réagissant à ces préoccupations, le Comité réclame une augmentation immédiate du financement des programmes de réparation et d'amélioration des habitations offerts par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) ainsi qu'un examen de ses politiques afin que la prochaine génération de politiques réponde mieux aux besoins des régions rurales et des régions éloignées du Canada. Le Comité recommande aussi que le gouvernement fédéral rétablisse son programme de logement coopératif.

La criminalité et le système de justice dans les régions rurales du Canada

Si l'on en croit les bulletins de nouvelles qu'on nous présente chaque soir, la criminalité est un problème essentiellement urbain. La drogue, la prostitution et les infractions contre les biens semblent bien loin de l'idée qu'on se fait traditionnellement des régions rurales du Canada, où l'on imagine des gens qui ferment rarement leurs portes à clé, qui laissent souvent les clés dans le contact de leurs voitures et qui s'entraident. Cette vision est en grande partie vraie, mais le Comité a entendu une quantité considérable de témoignages personnels qui indiquent que les épreuves qu'entraînent inévitablement la pauvreté et le déclin rural ont donné lieu à deux graves problèmes, soit la prolifération des installations de culture de marijuana et l'accroissement de la violence familiale. Malheureusement, le Comité n'a pas réussi à obtenir des données indiscutables pour appuyer les cas relatés, et c'est pourquoi il demande un accroissement du financement de la recherche sur l'application de la loi et la criminalité en milieu rural, particulièrement en ce qui concerne les cultures de marijuana et la violence conjugale.

Au cours de ses déplacements, le Comité a entendu des témoins dire que les services d'aide juridique dans le Canada rural, et particulièrement l'aide juridique en matière civile, sont pratiquement impossibles à obtenir, en partie à cause des problèmes de transport, mais aussi parce qu'il n'existe tout simplement pas de financement pour ces services. La situation est particulièrement grave dans les trois territoires. Le Comité estime que les gouvernements doivent tout faire afin de réduire les obstacles à la justice, qu'ils tiennent au revenu, au transport ou à la culture, et qu'il s'agisse d'affaires criminelles ou civiles. Il recommande par conséquent d'augmenter le financement de façon à rattraper le retard accumulé dans le traitement des causes dans les territoires et, de façon plus générale, d'accroître le financement pancanadien de l'aide juridique dans les procédures criminelles et civiles. Il exhorte également le gouvernement à financer selon les mêmes critères l'aide juridique en matière civile et l'aide juridique en matière criminelle, afin que le financement de cette dernière ne relève plus du Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

L'immigration : repeupler le Canada rural

C'est une évidence : le Canada est un pays qui s'est bâti sur l'immigration. Ce qu'on sait peut-être moins cependant, c'est qu'avant la Deuxième Guerre mondiale, les immigrants s'installaient pour une large part dans les régions rurales. Après la Deuxième Guerre mondiale cependant, les immigrants ont fortement privilégié les villes. Ainsi, depuis 1997, seulement 4 % en moyenne des nouveaux arrivants s'installent en région rurale, alors que 96 % choisissent les grandes agglomérations du Canada, très peuplées et étalées. Sur le plan strictement démographique, cette tendance, conjuguée à la baisse de notre taux de fécondité depuis un certain temps, explique la part décroissante de la population rurale par rapport à la population totale du Canada. Par conséquent, pour assurer sa prospérité, le Canada rural doit attirer sa juste part d'immigrants. Le Comité recommande donc que le gouvernement fédéral examine les façons d'accroître l'aide aux collectivités rurales qui souhaitent accueillir des immigrants. Le Comité recommande aussi que le gouvernement fédéral vérifie si, par la politique d'immigration en vigueur, il avantage les citadins aux dépens des habitants des régions rurales qui seraient peut-être plus enclins à s'établir en zone rurale au Canada.

SOMMAIRE

La santé et les soins de santé : pierres angulaires de la revitalisation des collectivités rurales

Les preuves sont là : les Canadiens ruraux sont, en moyenne, en moins bonne santé que les citadins. Les raisons sont diverses, mais au moins une partie du problème découle des problèmes d'accès aux professionnels et aux services de santé. Pour régler ce problème, le Comité recommande l'adoption d'une initiative permanente visant les ressources humaines en santé en milieu rural, un financement accru pour les programmes de télésanté, une hausse des investissements dans les programmes de formation en santé en milieu rural et l'accroissement de la recherche sur les questions de santé en région rurale, particulièrement sur les liens entre la santé et la pauvreté.

En dernier lieu, le Comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse le Bureau de santé rurale puisque ce dernier a beaucoup aidé à mettre les questions de santé rurale au premier plan dans le programme d'action du gouvernement fédéral. De plus, le Comité estime que le Bureau, une fois remis sur pied, devrait être chargé de mettre en œuvre une stratégie nationale à long terme sur la santé rurale qui visera les éléments qui figurent ci dessus, c'est à dire les ressources humaines, la télésanté et la recherche.

SECTION IV : LE CONCEPT DES COMMUNAUTÉS EN SANTÉ

Il importe de reconnaître que les *principaux* déterminants de la santé couvrent un éventail beaucoup plus vaste d'enjeux que le simple accès au système de santé. Le mouvement des « communautés en santé », qui a été fondé par un médecin canadien du nom de Trevor Hancock, affirme que la santé est en fait *largement* déterminée par un accès équitable à des conditions préalables fondamentales pour la santé comme la paix, la nourriture, un abri, de l'air pur et de l'eau potable, des ressources convenables, l'éducation, un revenu, un environnement physique sécuritaire, des appuis sociaux, etc. De plus, ce mouvement met la participation des citoyens au cœur de ce qu'il préconise. Bon nombre des thèmes abordés auraient pu facilement être cadrés dans cette perspective. Le logement, l'éducation, le revenu, l'environnement, l'économie et le transport sont tous les éléments clés d'une vie en santé et de communautés en santé. Cependant, la majeure partie de la discussion abordait ce que le gouvernement fédéral

peut faire *pour* les citoyens ruraux plutôt que ce que les citoyens ruraux peuvent faire pour eux-mêmes. La quatrième et dernière section du rapport est encadrée par ce concept de « communauté en santé » pour souligner ce que les citoyens ruraux et les communautés rurales, avec un peu d'aide de paliers supérieurs du gouvernement, peuvent faire pour eux-mêmes.

Un secteur des petites entreprises en bonne santé

Les entreprises rurales sont pour la plupart de petite taille, mais leur présence est essentielle au bien-être social et économique des collectivités rurales. Un dépanneur ou une station-service peut faire toute la différence entre un accès facile aux produits de base et l'obligation de parcourir de longues distances pour acheter du pain ou faire le plein d'essence. Pour assurer à l'avenir la viabilité et la croissance des petites entreprises rurales, le Comité présente plusieurs recommandations, notamment des nouveaux investissements dans l'économie sociale (les entreprises sans but lucratif qui fournissent des services précieux et des occasions de formation), la création de fonds de capitaux patients pour le Canada rural (le capital de risque est, dans la vaste majorité des cas, investi dans les villes), un accroissement du micro-crédit, des mesures pour renforcer la viabilité à long terme du Programme de développement des collectivités qui connaît déjà du succès et des mesures pour aider les petites entreprises à planifier la relève (nombre de petits entrepreneurs prendront bientôt leur retraite).

La revitalisation du secteur bénévole en milieu rural

Le secteur bénévole est essentiel à la vie dans les régions rurales. Les bénévoles fournissent un large éventail de services essentiels et ils génèrent d'importantes retombées économiques et sociales. Les statistiques montrent que les citoyens ruraux s'engagent beaucoup plus dans les activités officielles de bénévolat que leurs concitoyens des villes. Pourtant, les bénévoles en milieu rural subissent des pressions énormes en raison du vieillissement de la population et de la difficulté de recueillir des fonds. Pour atténuer ces problèmes, le Comité recommande que le gouvernement fédéral finance une fondation nationale qui se consacre au soutien des activités communautaires dans le Canada rural et adopte des mesures fiscales afin de récompenser les bénévoles pour le

SOMMAIRE

temps et l'énergie qu'ils consacrent à leurs concitoyens. Le Comité recommande en outre un examen global de la réglementation qui pourrait empêcher les bénévoles de petites localités de fournir des services essentiels comme préparer des aliments (sandwiches, etc.) pour des ventes de plats maison ou d'autres activités de collecte de fonds.

Conclusion

Il est tentant d'idéaliser la vie rurale. Certains s'imaginent une vie agricole idyllique et voient le Canada rural comme un endroit où tout le monde connaît ses voisins, loin de la criminalité, de la violence, de la pollution et de tous les maux que l'on associe maintenant, à tort ou à raison, à la vie en ville. Cette vision romantique comporte certes une large part de vérité, mais elle constitue également une véritable chaîne qui lie et les Canadiens des campagnes et les décideurs. Elle cache le fait que, du point de vue historique et jusqu'à aujourd'hui, la vie rurale a souvent été faite d'épreuves, de dangers et parfois de désespoir : épreuves imposées par les conditions climatiques difficiles et la fluctuation du prix des denrées; dangers associés aux emplois qui définissent traditionnellement la vie dans le Canada rural (agriculture, mines, forêts et pêche); désespoir découlant du sentiment d'isolement, social et autre. De même, les visions idéalisées amènent trop de gens à croire que le meilleur moyen de relever les défis du Canada rural passe par la politique agricole, ce qui est un mythe qui, pour beaucoup de témoins entendus, doit être détruit une fois pour toutes.

Par-dessus tout, les visions idéalisées ont tendance à encourager les Canadiens des régions rurales et les décideurs à rester tournés vers ce qui a été perdu et vers l'aide qui peut venir de l'extérieur plutôt que vers les possibilités à saisir et les atouts des collectivités rurales. À cette fin, le Comité recommande que le gouvernement fédéral, par le truchement du ministère des Affaires rurales dont il propose la création, crée un programme rural de formation en leadership qui pourrait aider les Canadiens des régions rurales à réaliser leur propre potentiel. En effet, le Comité a constaté, lors de ses voyages, que le degré d'espoir et d'optimisme qui persiste obstinément dans le Canada rural se mesure souvent à l'aune des efforts acharnés et de la vision d'une petite poignée de dirigeants ruraux qui refusent que le déclin économique et le dépeuplement les

empêchent de voir les richesses locales extraordinaires et la résilience de leur milieu rural au Canada.

Cette prise de conscience rappelle au Comité les principes clés sur lesquels il faut axer la politique, c'est-à-dire que les décideurs doivent reconnaître la diversité qui caractérise le Canada rural, faciliter les solutions et non les dicter, et enfin, aider ceux qui font la preuve qu'ils veulent être aidés. Le Comité est convaincu que, avec ces principes bien en tête, avec des politiques avisées émanant d'Ottawa et d'ailleurs, et avec le travail des six millions de Canadiens ou presque qui vivent en région rurale, le Canada rural peut véritablement devenir un endroit où, d'ici une génération, la population aura augmenté et où les services de santé et d'éducation, le niveau des revenus et les autres déterminants seront à égalité avec ce que l'on retrouve dans le reste du Canada, un endroit où nous voudrions et pourrions dire : « Le Canada tient à vous ».

RECOMMANDATIONS

Veillez noter que les recommandations qui figurent dans le présent sommaire doivent être lues dans le contexte du raisonnement énoncé dans le corps du rapport. Pour savoir à quelle partie du rapport chacune se rapporte, il suffit de se reporter au numéro de page indiqué à la fin de la recommandation.

RECOMMANDATION 1-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral adopte les *initiatives* explicites et précises examinées dans le présent rapport en vue de réduire la pauvreté rurale et d'inverser le déclin rural de sorte que, d'ici une génération, la population du Canada rural, aussi bien en chiffres absolus qu'en pourcentage de la population totale du Canada, ait cessé de diminuer ou commencé à augmenter, et qu'en fonction de différents indicateurs socioéconomiques, comme l'état de santé, le niveau d'instruction et le revenu individuel, le Canada rural ait rattrapé son retard par rapport au Canada urbain. (page 7)

RECOMMANDATION 2-1 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de créer un nouveau ministère des Affaires rurales qui assumerait et développerait les responsabilités actuellement confiées au Secrétariat rural. En attendant, le comité recommande que tous les mémoires au Cabinet comprennent l'analyse faite par le Secrétariat rural des effets probables des politiques et des programmes sur le Canada rural ainsi que la réaction du ministère compétent à cette analyse. (page 29)

RECOMMANDATION 2-2 : Le comité recommande d'étendre le mandat de FedNor à l'ensemble de la province et de lui conférer la qualité de mandataire. De plus, le comité recommande de changer le nom de cet organisme pour refléter son nouveau mandat. (page 30)

RECOMMANDATION 2-3 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de collaborer avec les provinces, les territoires et les municipalités en vue de trouver des moyens d'offrir une gamme de services existants et nouveaux dans des comptoirs ruraux existants, tels que les bureaux de postes ruraux. (page 31)

RECOMMANDATION 2-4 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de réinstaller au moins 10 % de son effectif actuel des grands centres urbains dans des centres régionaux du Canada rural. (page 33)

RECOMMANDATION 3-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédérale rétablisse le Programme canadien d'options pour les familles agricoles, modifié en fonction des commentaires des agriculteurs, qu'il soit appliqué pendant au moins trois ans de plus, et qu'on en analyse alors les résultats pour vérifier s'il contribue effectivement à réduire la pauvreté des familles agricoles et s'il aide les agriculteurs à faible revenu en rendant leur exploitation plus rentable et viable. (page 53)

RECOMMANDATION 3-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral supprime l'impôt sur les gains en capital réalisés à la cession à un enfant de biens agricoles admissibles d'une entreprise agricole active (selon la définition donnée par la Loi de l'impôt sur le revenu), si l'enfant s'engage à poursuivre une exploitation active. Le comité recommande aussi que le gouvernement fédéral revoie et bonifie les mesures fiscales comme le Report attribuable à la réserve de 10 ans pour gains en capital et d'autres mesures fiscales connexes pour faciliter le transfert des biens agricoles à la génération suivante. Le gouvernement fédéral devrait aussi encourager les agriculteurs à planifier la relève et accroître l'aide qu'il leur accorde à cet égard. *(page 56)*

RECOMMANDATION 3-3 : Le comité recommande que, dans le contexte du cadre stratégique agricole proposé, le gouvernement fédéral établisse des paiements directs à l'égard des biens et services écologiques fournis par les agriculteurs et les propriétaires ruraux. *(page 61)*

RECOMMANDATION 3-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par une coordination des activités d'Environnement Canada, des organismes fédéraux de développement économique régional et du ministère proposée des Affaires rurales, aide à organiser et à financer l'élaboration d'ententes de protection des bassins hydrographiques entre les collectivités urbaines et les principales parties intéressées dans les collectivités rurales concernées. Ces ententes doivent prévoir une indemnisation suffisante des collectivités rurales, y compris des propriétaires fonciers, pour leurs activités de protection des bassins hydrographiques. *(page 64)*

RECOMMANDATION 3-5 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral assure au Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril d'Environnement Canada un financement stable à long terme sur une période de cinq ans. *(page 65)*

RECOMMANDATION 3-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse le PPEREA ou qu'il institue des programmes similaires pour étudier les répercussions éventuelles, sur l'agriculture et d'autres secteurs d'activité, d'un système d'échange de crédits d'émission de carbone. *(page 72)*

RECOMMANDATION 3-7 : Le comité recommande qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de concert avec des producteurs clés, effectue une évaluation complète des incidences sur l'économie rurale des diverses mesures gouvernementales de soutien de l'industrie des biocarburants. Il faut conserver les politiques de soutien existantes jusqu'à ce que l'évaluation soit terminée. L'étude comportera entre autres les éléments suivants :

- une étude des avantages et des inconvénients du développement des biocarburants sur l'économie rurale (notamment sur l'élevage);
- une analyse des risques et des avantages pour les agriculteurs et les collectivités rurales des investissements dans les bioraffineries (pour déterminer notamment si les bioraffineries de la première génération constituent un modèle d'entreprise viable);
- un examen des coûts d'option de l'aide publique aux biocarburants (s'il s'agit de maximiser les retombées sur l'économie rurale, cet argent serait-il mieux employé ailleurs?) (page 76)

RECOMMANDATION 3-8 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces et les territoires, modifie les règlements sur l'inspection des aliments pour faciliter l'accès au marché de la production de produits biologiques et de produits locaux, tout en intensifiant la surveillance des produits et des produits alimentaires emballés à l'étranger afin d'assurer des règles du jeu équitables pour les producteurs canadiens. (page 78)

RECOMMANDATION 4-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral convoque immédiatement un sommet national sur la forêt avec tous les intervenants valables, afin d'élaborer une stratégie forestière nationale. (page 93)

RECOMMANDATION 4-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral encourage les propriétaires de boisés privés à pratiquer un aménagement forestier durable par le biais de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. (page 96)

RECOMMANDATION 5-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'entremise de la Commission canadienne du tourisme (CCT) et du ministère proposé des Affaires rurales, crée un programme de promotion axé précisément sur la mise en valeur du Canada rural comme destination touristique pour les voyageurs canadiens et internationaux. (page 110)

RECOMMANDATION 6-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral simplifie le processus de demande ou offre une assistance financière et technique aux petites collectivités rurales pour les aider à présenter des demandes de financement d'infrastructure. (page 121)

RECOMMANDATION 6-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral fixe des objectifs concernant l'établissement de connexions à large bande en milieu rural et s'engage à offrir un financement à long terme pour réaliser ces objectifs et, en outre, que le cabinet charge le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) d'imposer à tous les fournisseurs, comme condition d'obtention de licence, d'offrir aux collectivités rurales un minimum de services Internet haute vitesse. Le financement devrait aider à couvrir le coût de l'infrastructure des services à large bande et les coûts de fonctionnement. *(page 131)*

RECOMMANDATION 6-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral assure le financement stable à long terme du Programme d'accès communautaire et qu'il élargisse la portée du programme pour inclure le financement d'améliorations technologiques continues. *(page 133)*

RECOMMANDATION 6-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral engage une mise de fonds à parts égales pour créer une nouvelle infrastructure de transport rural. Le gouvernement fédéral devrait aussi étudier comment pourraient être coordonnés les services existants de transport en milieu rural dans le cadre d'un réseau souple où ces services se complèteraient les uns les autres et offriraient des services de transport supplémentaires aux personnes habitant en milieu rural. *(page 138)*

RECOMMANDATION 6-5 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère des Affaires rurales qu'il projette de créer, finance des études sur les pratiques optimales en matière de régionalisation et de gouvernance au Canada et à l'étranger. Pour compléter ces efforts, le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère proposé des Affaires rurales, finance des travaux de recherche afin de cartographier l'utilisation des moyens de transport dans les régions rurales du pays. *(page 141)*

RECOMMANDATION 6-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral augmente périodiquement la déduction pour les résidents du Nord afin de tenir compte des augmentations du coût de la vie dans le Nord canadien. *(page 144)*

RECOMMANDATION 6-7 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la Direction générale des ports pour petits bateaux du ministère des Pêches et des Océans, augmente les crédits consacrés aux immobilisations dans les ports pour petits bateaux et son appui aux administrations portuaires des collectivités rurales et éloignées. *(page 148)*

RECOMMANDATION 7-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et les territoires, conçoive une stratégie nationale de réduction de la pauvreté qui tienne compte des différences entre les régions rurales et les régions urbaines. Dans le cadre de ses délibérations, le gouvernement fédéral devrait porter une attention particulière aux stratégies de lutte contre la pauvreté déjà en vigueur au Québec ainsi qu'à Terre-Neuve-et-Labrador. *(page 165)*

RECOMMANDATION 7-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral commande la production d'un livre vert afin d'étudier les coûts et les avantages de l'introduction d'un revenu annuel garanti. Le livre vert devrait servir de point de départ à des discussions à l'échelle nationale, mettant à contribution les provinces et les territoires, sur la réforme du système national de soutien du revenu, afin de le rendre plus généreux, moins punitif et moins marginalisant, et pour qu'il soit appliqué plus uniformément dans les provinces et les territoires. *(page 173)*

RECOMMANDATION 7-3 : Le comité recommande que, quand les ressources budgétaires le permettront, le gouvernement fédéral révise les modalités de la Prestation fiscale pour le revenu gagné en fonction de la proposition de supplément au revenu gagné décrite dans le rapport de mai 2006 du Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults. *(page 177)*

RECOMMANDATION 7-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral porte progressivement à 5 000 \$ le montant maximal de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, à mesure que ses ressources budgétaires le lui permettront. Au départ, les augmentations de la PFCE pourraient être financées par l'abolition de la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) et du crédit d'impôt non remboursable pour enfants. *(page 179)*

RECOMMANDATION 7-5 : Le comité recommande que l'Agence du revenu du Canada et Services Canada informe leurs clients des divers programmes et avantages fiscaux auxquels ils pourraient avoir droit, qu'ils en fassent la demande ou non. L'Agence du revenu du Canada devrait également simplifier la formule d'impôt, qui pourrait tenir en une seule page, pour les personnes à faible revenu, dont la situation fiscale est relativement simple. Enfin, l'Agence du revenu du Canada devrait également, si possible, calculer automatiquement l'admissibilité des contribuables à des avantages fiscaux actuels et futurs en fonction des renseignements sur le revenu et des renseignements personnels dont elle dispose. *(page 181)*

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 7-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral étende l'application du crédit d'impôt pour dons de bienfaisance aux dons de produits alimentaires en grande quantité. Le gouvernement fédéral devrait également réviser les lois pertinentes pour rembourser la taxe d'accise acquittée sur des produits alimentaires importés qui sont ensuite donnés aux banques alimentaires. *(page 185)*

RECOMMANDATION 7-7 : Le comité recommande que Statistique Canada tienne compte des coûts de transport dans le calcul des seuils de faible revenu. *(page 187)*

RECOMMANDATION 8-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral travaille avec les provinces et les territoires ;a la création d'un programme d'éducation préscolaire et de garde d'enfants sensible aux besoins du Canada rural. *(page 196)*

RECOMMANDATION 8-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral ordonne au ministère des Affaires rurales proposé, d'entamer des pourparlers avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en vue de financer d'autres projets de Maison familiale rurale dans les régions rurales de tout le Canada. Un élément de la participation financière fédérale devrait être une aide monétaire aux Canadiens à faible revenu, ruraux ou citadins, qui veulent fréquenter une MFR. *(page 202)*

RECOMMANDATION 8-3 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé étudie tous les partenariats existants ou possibles entre écoles rurales et urbaines, le partage des services scolaires entre collectivités rurales et les possibilités d'utilisation de tout le potentiel des écoles rurales. Cette information devrait être communiquée aux ministres provinciaux et territoriaux de l'Éducation. *(page 206)*

RECOMMANDATION 8-4 : Le comité recommande que, dans l'élaboration du Programme canadien de prêts aux étudiants et du Programme canadien de subventions aux étudiants, le gouvernement fédéral structure les formules de financement de façon à tenir pleinement compte des coûts que doivent subir les jeunes des régions rurales. L'objectif à viser devrait être d'égaliser les chances entre les jeunes des régions rurales et ceux des villes. *(page 209)*

RECOMMANDATION 8-5 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé collabore avec les ministères et organismes compétents pour prendre la tête d'une stratégie visant à élargir la gamme des programmes collégiaux et universitaires offerts dans le Canada rural grâce à l'aménagement d'installations et au télé-enseignement. *(page 213)*

RECOMMANDATION 8-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse et accroisse le financement afin de promouvoir l'alphabétisation et la numératie dans tout le Canada, en accordant une attention particulière au financement des services d'alphabétisation dans le Canada rural. *(page 218)*

RECOMMANDATION 9-1 : Le comité recommande que la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL) mène une enquête en vue de cerner et supprimer les obstacles d'ordre administratif qui l'empêchent peut-être de consacrer la totalité de ses crédits parlementaires à des programmes de réparation et d'amélioration de logements. *(page 225)*

RECOMMANDATION 9-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral prenne un engagement quinquennal en matière de financement des programmes de réparation et d'amélioration des habitations. L'engagement de la première année devrait s'établir à 251 millions de dollars, soit les crédits parlementaires de 2006-2007, et augmenter dans les années ultérieures pour tenir compte de l'inflation et de la croissance démographique. *(page 225)*

RECOMMANDATION 9-3 : Le comité recommande que la Société canadienne d'hypothèque et de logement mesure, pour en faire rapport, l'utilisation que font les ruraux à faible revenu des programmes de réparation et d'amélioration des habitations et qu'elle utilise cette information pour adapter ses programmes afin qu'ils répondent mieux à leurs besoins. Le comité recommande également qu'elle accroisse sa présence dans le Canada rural. *(page 225)*

RECOMMANDATION 9-4 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé examine et évalue l'Initiative nationale pour les sans-abri et le programme qui lui a succédé, l'Initiative des partenariats de lutte contre l'itinérance, pour voir dans quelle mesure ils ont répondu et (le cas échéant) continuent de répondre aux besoins des ruraux. *(page 232)*

RECOMMANDATION 9-5 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse son programme de coopératives d'habitation et y affecte 20 % des fonds (le pourcentage de la population rurale au Canada). *(page 235)*

RECOMMANDATION 9-6 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé, mène, avec la collaboration des organismes de développement régional et de FedNor, des recherches exhaustives sur les efforts déployés pour encourager les retraités et les aînés à rester ou à s'installer dans le Canada rural. *(page 242)*

RECOMMANDATION 9-7 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral ordonne à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) d'étudier la possibilité de créer un programme de prêts hypothécaires inversés afin d'offrir ce produit financier à la clientèle du Canada rural. Dans le cadre de ce programme, la SCHL pourrait envisager diverses possibilités : a) proposer un programme d'assurance pour les risques du marché, des biens immobiliers et de l'espérance de vie afin d'élargir la participation du secteur privé; b) concevoir et gérer son propre programme de prêts hypothécaires inversés; c) une combinaison des deux formules a) et b). (page 243)

RECOMMANDATION 9-8 : Le comité recommande que la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL) examine et évalue l'Initiative nationale pour les sans-abri et le programme qui lui a succédé, l'Initiative des partenariats de lutte contre l'itinérance, pour voir dans quelle mesure ils ont répondu et (le cas échéant) continuent de répondre aux besoins du Nord et sont attentives aux difficultés particulières des femmes dans le Nord. Ces recherches devraient servir de fondement à la génération suivante d'initiatives visant l'itinérance et le logement abordable. (page 249)

RECOMMANDATION 10-1 : Le comité recommande au gouvernement fédéral d'appliquer les recommandations contenues dans le rapport de la GRC intitulé *Crime organisé et police dans les communautés rurales et isolées du Canada* et de voir à ce que la GRC ainsi que l'éventuel ministère des Affaires rurales financent des études sur la criminalité et les services de police en milieu rural. (page 259)

RECOMMANDATION 10-2 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de financer de la recherche universitaire et de la recherche appliquée réalisée localement sur les causes de la violence familiale dans les régions rurales du Canada et sur les mesures nécessaires pour lutter contre cette violence. Pour utiliser les résultats de cette recherche, le gouvernement fédéral devrait, à titre de chef de file, se servir de l'un de ses programmes, l'Initiative de lutte contre la violence familiale, pour financer des forums régionaux où l'État fédéral, la province ou le territoire, des dirigeants locaux, des organisations non gouvernementales, des gens fournissant des services de première ligne ainsi que des victimes de violence familiale pourraient se rassembler pour concevoir des solutions adaptées au problème de la violence familiale dans les régions rurales. (page 266)

RECOMMANDATION 10-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral augmente le financement accordé dans le cadre des Ententes sur l'accès à la justice d'éliminer l'arriéré des dossiers d'aide juridique dans le Nord du pays. Il recommande également que le gouvernement fédéral augmente le financement des services d'aide juridique au civil et au criminel. La formule de financement des services d'aide juridique au civil devrait être la même que pour les services d'aide juridique au criminel. *(page 272)*

RECOMMANDATION 11-1 : Le comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère des Affaires rurales proposée examinent avec les provinces et les territoires les façons d'accroître l'aide aux collectivités qui ont besoin d'immigrants et souhaitent en accueillir. *(page 285)*

RECOMMANDATION 11-2 : Le comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada, de concert avec le ministère des Affaires rurales proposé s'inspirent, dans la mesure du possible, du modèle écossais pour accroître l'établissement d'immigrants dans les régions rurales. *(page 289)*

RECOMMANDATION 11-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral demande à Citoyenneté et Immigration Canada de vérifier si, en cherchant à attirer des immigrants économiques, le Ministère n'avantage pas sans le vouloir les citoyens aux dépens des habitants des régions rurales, qui seraient peut-être plus enclins à s'établir en zone rurale. *(page 291)*

RECOMMANDATION 11-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral revoie son système de points pour accorder davantage de points aux immigrants originaires de régions rurales qui possèdent des compétences spécialisées ou qui ont l'expérience de la production artisanale ou d'autres types d'entreprises susceptibles de réussir en région rurale. *(page 291)*

RECOMMANDATION 11-5 : Le comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère des Affaires rurales proposée ainsi que les provinces et les territoires collaborent à une révision de la formule de financement des services d'établissement de CIC afin de mieux aider les collectivités rurales qui ont un plan bien défini pour attirer des immigrants chez elles. *(page 292)*

RECOMMANDATION 12-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse le Bureau de la santé rurale au sein de Santé Canada; que Santé Canada, par l'intermédiaire de son Bureau de la santé rurale, élabore, en consultant les provinces et les territoires, une stratégie nationale à long terme sur la santé des habitants des régions rurales; et que la stratégie nationale sur la santé des habitants des régions rurales comporte des volets notamment sur la télésanté, les ressources humaines en santé et la recherche en santé dans le Canada rural. *(page 305)*

RECOMMANDATION 12-2 : Le comité recommande que, dans le cadre de sa Stratégie canadienne de santé rurale, le Bureau de la santé rurale de Santé Canada mette en oeuvre une initiative sur les ressources humaines en santé en milieu rural visant à remédier aux pénuries de professionnels de la santé dans les collectivités rurales et isolées; et que cette initiative soit rendue permanente et dispose de fonds fédéraux dédiés. *(page 307)*

RECOMMANDATION 12-3 : Le comité recommande que Santé Canada, par l'intermédiaire de son Bureau de la santé rurale, collabore avec ses vis-à-vis provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec les agences de développement régional afin de financer des propositions portant sur l'établissement, dans des régions rurales du Canada, de nouveaux programmes et établissements de formation dans le domaine de la santé. *(page 309)*

RECOMMANDATION 12-4 : Le comité recommande que, dans le cadre de la Stratégie canadienne de santé rurale, le Bureau de la santé rurale de Santé Canada investisse dans des applications économiques des services de télésanté de manière à élargir l'accès aux soins et à améliorer la qualité des services de santé dans les collectivités rurales et isolées. *(page 312)*

RECOMMADATION 12-5 : Le comité recommande que les Instituts de recherche en santé du Canada, en collaboration avec le Bureau de santé rurale de Santé Canada, investissent à long terme au moyen d'un fonds dédié au financement d'initiatives stratégiques de recherche sur la santé en milieu rural et isolé. *(page 313)*

RECOMMANDATION 13-1 : Que le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse le financement accordé à l'initiative d'économie sociale et ordonne aux agences de développement régional d'amorcer immédiatement le travail en vue de créer des fonds de capitaux patients semblables à celui de la Fiducie du Chantier de l'économie sociale au Québec. *(page 326)*

RECOMMANDATION 13-2 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé coordonne les efforts déployés par les agences de développement régional du Canada en vue d'élargir la portée et la disponibilité des programmes de microcrédit dans le Canada rural. Les programmes devraient cibler spécifiquement les groupes traditionnellement défavorisés comme les femmes, les Autochtones, les immigrants et les Francophones en milieu rural. *(page 330)*

RECOMMANDATION 13-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral réaffirme son engagement à long terme envers le Programme de développement des collectivités. Le ministère des Affaires rurales proposé devrait également effectuer une étude du programme pour évaluer le potentiel d'augmentation de la taille des prêts qu'il offre. *(page 335)*

RECOMMANDATION 13-4 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé explore des façons qui permettraient au gouvernement fédéral d'aider le mouvement des coopératives de crédit à conserver et éventuellement à augmenter ses points de service en milieu rural. *(page 337)*

RECOMMANDATION 13-5 : Le comité recommande que, sous réserve d'un examen du projet pilote de DEC-Q sur la planification successorale, le gouvernement fédéral élargisse ce concept à d'autres agences de développement régional. Le comité recommande en outre que le gouvernement fédéral explore des façons d'aider le secteur coopératif à élaborer et élargir son projet de planification successorale. *(page 340)*

RECOMMANDATION 13-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral fournisse un financement stable à long terme du Secrétariat aux coopératives et de l'Initiative de développement coopératif. *(page 341)*

RECOMMANDATION 14-1 : Le comité recommande que, sous réserve d'une évaluation favorable, le gouvernement fédéral aide la Foundation for Rural Living à étendre son programme des agents de développement rural (Rural Development Officer – RDO) dans chaque province et territoire. Ce programme devrait aussi faire l'objet d'un examen après une période de trois ans, pour évaluer s'il a réussi à générer des investissements supplémentaires dans le secteur sans but lucratif du Canada rural. *(page 363)*

RECOMMANDATION 14-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral crée une fondation nationale qui se consacre exclusivement au soutien des activités communautaires dans le Canada rural. Le gouvernement fédéral devrait contribuer un dollar par Canadien (pour un total de 31,6 millions de dollars selon le Recensement de la population de 2006) à cette fondation. L'argent devrait être utilisé pour susciter des contributions supplémentaires du secteur privé et d'autres fondations. *(page 367)*

RECOMMANDATION 14-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral instaure immédiatement un crédit d'impôt pour reconnaître la valeur du travail bénévole et le récompenser, en particulier pour le personnel des services d'urgence. *(page 370)*

RECOMMANDATION 14-4 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé examine dans quelle mesure la législation et la réglementation fédérales et provinciales peuvent nuire au bénévolat dans le Canada rural. *(page 371)*

RECOMMANDATION 15-1 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé élabore et mette en œuvre un programme de formation de chefs de file dans les collectivités rurales. *(page 375)*

PRÉFACE

Le présent rapport traite du Canada rural et de la pauvreté qui y sévit. Nous l'avons produit à l'intention des plus de 330 témoins venus d'une vingtaine de petites villes du Canada pour nous parler de leur vie et nous faire part de ce qu'ils pensent et recommandent, ainsi que des 6 millions de Canadiens vivant en milieu « rural⁴ ».

Ce rapport parle de gens comme Émilienne et Alfred Basque, qui étaient venus à Ottawa il y a plus de 30 ans pour présenter leur point de vue sur la pauvreté rurale au Comité sénatorial de 1970 sur la pauvreté, que dirigeait le sénateur David Croll. Près de 30 ans plus tard, M. et M^{me} Basque poursuivent leur lutte pour les droits des ruraux pauvres, même si les décideurs n'ont pas voulu tenir compte des efforts inlassables du sénateur Cross en faveur d'un revenu annuel garanti, question que nous examinons plus loin.

Ce rapport parle également de gens comme Claudia Parks, qui a fait des centaines de kilomètres à ses propres frais dans sa vieille camionnette pour faire part des difficultés qu'elle connaît lors des audiences du comité à Edmunston, au Nouveau-Brunswick⁵. M^{me} Parks n'a pas choisi d'être pauvre. Sa situation lui a été imposée par les circonstances, dont l'obligation de s'occuper d'une mère malade.

Nous parlons aussi de Denise Dowswell, de Prince George, en Colombie-Britannique, qui nous a raconté que son père de 60 ans travaille de l'aube jusqu'au crépuscule, que ses deux sœurs, toutes deux comptables, consacrent la quasi-totalité de leur revenu à l'exploitation familiale, que ses sept enfants, neveux et nièces travaillent à la ferme quand ils ne vont pas à l'école et que, malgré tous ces efforts, la famille est en train d'entamer l'avoir propre constitué par les générations précédentes. « La réalité est que nous payons pour cultiver nos terres. Il n'y a pas moyen de faire autrement. Nous sommes en train de dissiper les capitaux que mon père et mon grand-père ont investis dans la propriété. »

⁴ Notre rapport intérimaire présente un examen des différentes définitions de « rural ».

⁵ Lorsqu'il a été mis au courant de la situation de M^{me} Parks, le comité a décidé de contribuer à ses frais de transport et de logement.

Nous parlons de Sandy Troop et de son mari Daniel Bruce, d'Annapolis Valley, dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse, qui ont accueilli le comité chez eux et qui avaient été jugés admissibles au Programme canadien d'options pour les familles agricoles en 2005 car leur revenu avait été inférieur à 10 000 \$ en dépit du fait qu'ils possédaient plusieurs centaines d'acres d'excellentes terres. Le comité a pu constater par lui-même que les Troop sont une famille de gens laborieux, fiers et compétents, qui démentent le mythe selon lequel les pauvres sont paresseux.

Nous parlons de Marthe Tremblay, qui est venue en voiture de Nicolet, au Québec, et qui, pendant des années, a occupé un emploi à plein temps pour couvrir les pertes de son exploitation agricole. Considérée comme une agricultrice « d'agrément » par certains économistes et statisticiens, M^{me} Tremblay n'en travaille pas moins 60 heures par semaine ou plus, pour vivre quand même dans la pauvreté. Elle aussi avait été jugée admissible au Programme canadien d'options pour les familles agricoles, qui a récemment été supprimé.

Nous parlons de Mira Hall et Spencer Heslep, jeunes adultes de Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest, qui ont ému le comité en lui racontant comment ils ont grandi dans la pauvreté, vécu dans la rue, échappé à la drogue, aux gangs et au crime et comment ils combattent pour guider les enfants d'aujourd'hui malgré ces défis.

Ce rapport constitue en même temps une étude sur les dizaines de milliers de travailleurs du secteur forestier qui ont été déracinés par les fermetures d'usines, les suppressions de postes de travail et les changements technologiques, dont les maisons ne valent presque plus rien et dont les collectivités rurales souffrent, se meurent ou ont déjà disparu, des gens comme Jacques Grondin de Grand-Remous, au Québec, qui a parlé au comité de la situation de sa collectivité après la fermeture de la scierie locale.

C'est aussi une étude sur les innombrables pêcheurs qui, par suite des changements climatiques et de la surpêche, doivent déraciner leurs collectivités pour trouver un nouveau gagne-pain. Ceux qui restent se débattent parce que leurs administrations municipales doivent se débrouiller pour financer l'entretien et l'exploitation de leurs quais locaux. Selon un témoin, c'est un fardeau, un peu comme si on demandait à

Toronto de financer l'exploitation et l'entretien de l'autoroute 401 dans le sud de l'Ontario.

Ce rapport traite également de l'environnement économique, social et naturel qui contribue à la pauvreté dont nous avons été témoins au cours de nos déplacements, ainsi que des lieux où vivent les Basque, M^{me} Troop et M. Bruce, M^{me} Dowswell, M^{me} Parks, M^{me} Tremblay et six millions d'autres ruraux.

Nous voulons enfin mettre en évidence le fait que, depuis un certain temps déjà, les décideurs se soucient des questions urbaines d'une façon qui tourne presque à l'obsession. Pour un journaliste bien connu, le Canada rural « est devenu tellement insignifiant sur le plan démographique qu'on le considère de plus en plus comme un mythe ». Ce point de vue ne rend pas justice aux habitants du Canada rural.

Les conséquences de cette négligence sont manifestes :

- La population du Canada rural stagne. Après tout, qui voudrait vivre dans la partie « insignifiante » du pays? Sûrement pas les médecins, les infirmières, les physiothérapeutes, les travailleurs et les immigrants dont le Canada rural a désespérément besoin. Sûrement pas les enfants des agriculteurs, des travailleurs forestiers, des pêcheurs, des ouvriers et d'autres qui donnent à manger au pays et qui contribuent à le loger, à l'alimenter en énergie et à le bâtir.
- Les décideurs oublient le Canada rural. Le Secrétariat rural est enterré à Agriculture et Agroalimentaire Canada et doit continuellement se battre pour obtenir des fonds. La stratégie nationale pour les sans-abri du gouvernement fédéral fait presque totalement abstraction des problèmes de logement ruraux. Les places en garderie sont peut-être difficiles à trouver dans les centres urbains, mais elles sont pratiquement inexistantes dans le Canada rural.
- Les fonds fédéraux destinés à l'infrastructure rurale finissent souvent par être attribués à de grands centres urbains. Même les programmes expressément destinés aux petites villes, comme le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale, finissent souvent par financer des projets dans de grandes agglomérations. Malheureusement, les petites villes manquent souvent des ressources et des compétences nécessaires pour remplir les formulaires compliqués qu'il faut présenter afin d'obtenir de l'argent pour réparer les ponts, les égouts, les routes, les canalisations et les installations de traitement de l'eau. Pour un témoin, le processus de présentation des demandes est assimilable à une loterie très coûteuse. Le

témoin s'est même demandé, sur un ton mi-plaisant mi-sérieux, si certaines collectivités rurales ne feraient pas mieux de consacrer leurs ressources limitées à l'achat de billets de loterie.

- Les petits agriculteurs doivent supporter tout le fardeau des politiques et des réglementations environnementales bien intentionnées qui menacent de les ruiner. On nous a dit à maintes reprises que les agriculteurs sont fiers du travail qu'ils font pour protéger leurs terres. Dans bien des cas, ils appuient les règles imposées par les autorités urbaines, souvent sans consultation. Tout ce qu'ils demandent, c'est une juste compensation pour l'arrêt de l'exploitation de leurs terres, qui constitue en fait une appropriation de leurs droits de propriété.
- Les travailleurs forestiers assument le fardeau de la hausse du dollar canadien et les années de négligence qu'a connues le secteur forestier.
- Des centaines de collectivités de pêcheurs ont vu leurs infrastructures essentielles – quais, routes, institutions – se détériorer par manque d'investissement.

En présentant ce rapport, nous cherchons à remédier à ces problèmes et à d'autres et à inciter le gouvernement fédéral à s'intéresser à nouveau au Canada rural en formulant des recommandations qui, à notre avis, répondront aux préoccupations et aux besoins de ses habitants. Ces recommandations sont formulées sans intention partisane. Nous espérons de tout cœur que tous les partis nationaux – ceux qui sont au pouvoir et ceux qui aspirent à gouverner – saisiront les idées et les recommandations contenues dans le présent rapport et agiront avec énergie afin de faire de la réduction de la pauvreté rurale une priorité politique et économique absolue. Si personne n'entend nos recommandations, si les autorités ne font pas plus de cas de nous qu'elles n'en ont fait de tant des pauvres du pays, nous sommes persuadés que nos efforts serviront au moins à encourager tous ceux qui veulent poursuivre le combat pour le Canada rural et ses pauvres et qu'ils feront un jour office de tremplin qui permettra au pays d'entendre enfin la voix désespérée d'un milieu vide et appauvri et de lancer un débat national sur les moyens de faire profiter le Canada rural de la prospérité nationale.

SECTION I :

**REMETTRE LE CANADA RURAL
À L'ORDRE DU JOUR POLITIQUE**

CHAPITRE 1 : LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION RURALE

Le Canada veut-il de nous? C'est la question que nous nous posons dans notre ferme à l'heure actuelle.

– Denise Dowswell, Little Valley Farms, Prince George, Colombie-Britannique (*Témoignages*, 5 mars 2007)

Mais tout d'abord, il faudrait commencer par reconnaître la valeur unique du Canada rural. Ce serait un bon début.

– Jason Spingle, représentant des employés de la côte Ouest, Union des pêcheurs de Terre-Neuve (*Témoignages*, 19 février 2007)

L'exode rural d'aujourd'hui annonce les défis urbains de demain en matière de logement et de services sociaux.

– Ardath Paxton Mann, sous-ministre adjointe, Colombie-Britannique, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (*Témoignages*, 1^{er} mars 2007)

Nous devons décider quel genre de milieu rural nous souhaitons avoir au Canada, plutôt que de laisser simplement les choses se dérouler.

– Diane Martz, directrice de la recherche, Centre d'excellence pour la santé des femmes, Région des Prairies (*Témoignages*, 23 novembre 2006)

Si le Canada veut devenir un pays dans lequel il n'y aurait plus que six à huit grands centres urbains et où on laisserait le reste retourner à l'état sauvage, c'est une façon de voir les choses, mais je pense que ce serait un triste scénario.

– Raymond Pong, directeur de recherche, Centre de recherche en santé dans les milieux ruraux et du Nord, Université Laurentienne (*Témoignages*, 29 mai 2007)

Avec chaque nouveau recensement, la place du Canada rural dans la trame nationale semble rétrécir un peu plus. Le recensement de 2006 a montré, par exemple, que la part de la population nationale vivant dans le Canada rural était tombée en deçà de 20 %⁶ pour la première fois dans l'histoire du pays⁷, ce qui ne faisait que confirmer le déclin plus ou moins constant enregistré depuis la Confédération. Compte tenu de la tendance apparemment irrésistible au déclin rural et de la pauvreté qui l'accompagne si souvent,

⁶ D'après la définition du recensement, « rural » qualifie les collectivités de moins de 1 000 habitants dont la densité démographique est inférieure à 400 personnes par kilomètre carré.

⁷ Le déclin de la population rurale n'est pas un phénomène particulier au Canada. Une récente étude des Nations Unies montre que, pour la première fois dans l'histoire du monde, la proportion des gens qui vivent dans des régions rurales partout sur la planète est tombée au-dessous de 50 % en 2007. Voir *State of the World's Cities 2006/7*, <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=2101>.

certaines se posent des questions sur la valeur du Canada rural. Commentant les résultats du recensement de 2006, un journaliste a écrit dans un quotidien national qu'en fonction des données, le Canada rural « est devenu tellement insignifiant sur le plan démographique qu'on le considère de plus en plus comme un mythe⁸ ».

Les affirmations de ce genre suscitent quatre importantes questions auxquelles devrait répondre quiconque se soucie du Canada rural. Nous essayons de le faire dans le présent rapport. Premièrement, pourquoi les citoyens canadiens devraient-ils se soucier du Canada rural? Pour reprendre en substance les propos de Denise Dowswell, agricultrice de la région de Prince George, en Colombie-Britannique, les Canadiens souhaitent-ils que le Canada rural continue d'exister comme entité viable? Deuxièmement, en supposant que la réponse à la première question est positive, quel aspect voulons-nous que le Canada rural ait dans une génération? Autrement dit, quelle est notre vision de l'avenir du Canada rural? Troisièmement, les Canadiens ruraux sont-ils bien servis par leurs gouvernements? Quatrièmement, quels changements le Canada doit-il apporter à ses politiques pour réaliser sa vision à long terme? Louise Paquette, directrice générale de l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor), n'a pas mâché ses mots :

Bien que le comité se concentre sur la pauvreté rurale, j'aimerais suggérer que la question plus importante ou plus fondamentale à se poser, c'est quelle vision nous avons du Canada rural de l'avenir, ou si nous voulons, même, du Canada rural et y accordons de la valeur. À moins d'adopter des politiques qui font clairement la promotion des régions rurales et urbaines et de programmes qui facilitent la réalisation, plutôt que de dicter, des solutions communautaires, notre pays va devenir un pays de collectivités urbaines.

– *Témoignages*, 31 mai 2007

Ces questions se sont posées, parfois d'une façon calme et tacite, mais quelquefois d'une façon plus directe, à chacune des 79 réunions que nous avons tenues en l'espace de 18 mois pour enquêter sur la pauvreté rurale et le déclin du Canada rural. L'objet du présent document, qui constitue notre rapport final, est de mettre ces questions dans le programme politique du pays en proposant des recommandations pouvant aboutir à des mesures concrètes et surtout à un débat national qui n'a que trop tardé. Ce chapitre

⁸ John Ibbitson, « THE CENSUS: SPRAWL Goodbye rural Canada, and hello most urban of countries », *The Globe and Mail*, 14 mars 2007, p. A6.

d'introduction ne peut qu'esquisser quelques réponses aux quatre questions. Le lecteur trouvera des réponses plus complètes dans le reste du rapport.

Pourquoi le Canada rural a-t-il de l'importance?

Il devrait être clair, pour quiconque a lu notre rapport intérimaire⁹, que le comité croit fermement que le Canada a besoin de ses régions rurales. Nous sommes persuadés que le Canada rural a une grande importance pour plusieurs raisons. Il y a d'abord le fait, souvent mentionné par nos témoins, que le Canada rural demeure un élément essentiel de notre économie. C'est dans le Canada rural que nous produisons les grandes richesses agricoles, minérales, forestières, halieutiques et énergétiques qui dynamisent nos centres urbains. Nos producteurs les plus efficaces et, en fait, beaucoup de nos champions nationaux les plus connus ont leur siège dans le Canada rural ou y ont été fondés : Bombardier, McCain et d'innombrables sociétés minières, forestières et agricoles. Une étude réalisée en 2005 par l'Urban Futures Institute a révélé, par exemple :

que les moteurs dominants de l'économie de la Colombie-Britannique sont ses ressources naturelles et, partant, les régions riches en ressources de la province. Même si les activités économiques urbaines et, plus particulièrement, métropolitaines contribuent très sensiblement à l'économie de la province –puisqu'elles en constituent environ un tiers –, la Colombie-Britannique tire les deux tiers de ses revenus d'exportation des forêts, des mines, de la pêche, de l'énergie et de l'agriculture, secteurs qui sont essentiellement extérieurs aux centres métropolitains¹⁰.

Comme le suggère l'étude de l'Urban Futures Institute, l'économie rurale a toujours été et continue d'être une importante source de devises étrangères pour le Canada. La récente hausse du dollar canadien, qui a permis d'atteindre et de dépasser le dollar US, témoigne de l'importance encore très marquée du Canada rural, beaucoup de recherches économiques établissant que les fluctuations du dollar dépendent surtout des changements des prix des produits de base venant le plus souvent des régions les plus rurales et les plus isolées du Canada¹¹. En fait, comme nous l'avons mentionné dans

⁹ Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, *Comprendre l'exode : lutte contre la pauvreté rurale*, rapport intérimaire, 39^e législature, 1^{re} session, décembre 2006.

¹⁰ David Baxter, Ryan Berlin et Andrew Ramlo, *Regions & Resources: The Foundations of British Columbia's Economic Base*, The Urban Futures Institute, Report 62, Vancouver, 2005, p. 3, <http://www.urbanfutures.com/research.html>.

¹¹ Voir, par exemple, David Laidler et Shay Aba, *The Canadian Dollar: Still a Commodity Currency*, Institut C.D. Howe, Toronto, 2001.

notre rapport intérimaire, l'une des principales raisons de la tendance à long terme au déclin des populations rurales tient aux gains remarquables de productivité réalisés par les entreprises rurales et le secteur des produits de base. Même le Conference Board du Canada, qui a parlé récemment de la nécessité de faire d'énormes investissements dans le Canada urbain, admet que « les industries dans lesquelles le Canada est plus productif que les États-Unis tendent à être liées au secteur des ressources¹² ».

Le Canada rural joue également un rôle essentiel dans la viabilité écologique du pays. C'est là que la pollution et les déchets urbains sont dissipés et éliminés, là que les bassins hydrographiques indispensables à la vie urbaine sont gérés et là que les citoyens viennent pour échapper au tumulte, à l'encombrement et à la criminalité de la ville. Le Canada rural est également important du point de vue de la souveraineté, comme en témoigne l'insistance croissante du gouvernement fédéral sur l'affirmation de la souveraineté canadienne dans le Grand Nord qui s'inscrit, par définition, dans nos régions rurales. L'histoire montre qu'il est difficile, sinon impossible, d'asseoir la souveraineté dans les régions à population clairsemée.

Fait peut-être plus important, le Canada rural offre la possibilité de mener un genre de vie différent à ceux qui préfèrent un rythme plus lent et des conditions plus conviviales, plus axées sur la communauté et plus proches de la nature. Des citoyens en nombre croissant sont en train de reconnaître ses avantages traditionnels. Comme nous l'avons dit dans notre rapport intérimaire, au moins une partie du déclin de la population du Canada rural est compensée par l'arrivée de jeunes parents et de retraités désireux de tirer parti des avantages qu'offre la vie en milieu rural.

Encadré 1-1 : La stratégie rurale du Québec

En 2001, la province de Québec a présenté la première stratégie rurale globale du Canada sous le titre de *Politique nationale de la ruralité*. Pour la province, la politique, qui prévoyait un plan quinquennal de 90 millions de dollars, constituait « un signal clair en reconnaissant le monde rural et ses communautés locales comme étant une partie essentielle et stratégique de la société et de l'identité québécoises ».

Pièce maîtresse de la Politique nationale de la ruralité, le *Pacte rural* consiste essentiellement en une entente officielle entre le gouvernement provincial et chacune des 54 municipalités régionales de comté

¹² Natalie Brender, Marni Cappe et Anne Golden, *Mission Possible: Successful Canadian Cities, The Canada Project*, Final Report, vol. III, 2007, p. 24.

(MRC) à caractère rural. (Les MRC sont une forme de gouvernement régional créée par la province à la fin des années 1970 et considérée aujourd'hui comme un modèle de gouvernance régionale au Canada.) Dans le cadre du Pacte rural, chaque MRC admissible a obtenu un budget dont les communautés rurales pouvaient se servir pour financer, par exemple : a) des efforts de mobilisation de la société civile, b) des exercices de consultation communautaire et de planification stratégique, c) des partenariats avec des collectivités urbaines voisines, d) le lancement de projets visant à inciter les jeunes à revenir dans le Québec rural ou des travaux de recherche-développement sur de nouveaux produits ayant un potentiel économique.

À l'expiration du premier plan quinquennal, le gouvernement provincial a annoncé, le 7 décembre 2006, la reconduction, pour une période de sept ans, de la Politique nationale de la ruralité avec un budget de 280 millions de dollars. Comme le plan de 2001, celui de 2006 était fondé sur un partenariat avec le groupe de pression Solidarité rurale, la Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec et l'Association des centres locaux de développement du Québec. L'entente de partenariat entre ces groupes reflète l'attitude adoptée par le Québec envers ses régions rurales :

Par la Politique nationale de la ruralité, le gouvernement du Québec affirme sa profonde conviction que le territoire rural a un présent et un avenir et que la prospérité et la pérennité des communautés rurales représentent des objectifs réalistes et atteignables pour tous les milieux. Le Québec a besoin d'une ruralité forte et renouvelée pour construire une société équilibrée socialement et économiquement.

Comme celui de 2001, le plan de 2006 est axé sur l'encouragement des collectivités rurales à prendre en charge leur propre développement grâce à une approche ascendante assortie d'un soutien descendant. Les orientations stratégiques de la politique comprennent ce qui suit : 1) promouvoir le renouvellement et l'intégration des populations; 2) favoriser la mise en valeur des ressources humaines, culturelles et physiques du territoire; 3) assurer la pérennité des communautés rurales; 4) maintenir un équilibre entre la qualité de vie, le cadre de vie, l'environnement naturel et les activités économiques. Le plan de 2006 prévoit les montants suivants :

- 213 millions de dollars sont réservés à la mise en œuvre de 91 pactes ruraux avec les MRC (qui, contrairement au plan de 2001, comprendront un certain nombre de MRC urbaines).
- 25,3 millions de dollars serviront à faire passer le nombre des agents de développement rural de 104 à 136 (les postes d'agent de développement rural avaient été créés en 1997 dans les centres locaux de développement, dans le cadre de la Politique de soutien au développement local et régional du Québec).
- 15,5 millions de dollars sont réservés à des projets pilotes de développement rural dans des domaines tels que la santé, l'éducation, la culture, etc.
- 8,6 millions de dollars sont réservés au Fonds d'initiative pour l'avenir rural afin d'explorer des initiatives à fort potentiel de développement, comme la mise en valeur de nouvelles ressources énergétiques dans le Québec rural, le maintien et la viabilité des écoles rurales, une meilleure exploitation des ressources rurales existantes, la mise en marché d'une plus grande variété de produits alimentaires de spécialité et d'autres articles produits en milieu rural et l'intensification des échanges internationaux sur les questions rurales.
- 12 millions de dollars serviront à favoriser la création de produits ruraux de spécialité dans les domaines culturel et agroalimentaire et dans le domaine des produits forestiers non ligneux.
- 5,6 millions de dollars sont réservés au financement de Solidarité rurale du Québec à titre d'instance conseil en développement rural.

Sources :

Gouvernement du Québec, *Politique nationale de la ruralité : Des communautés rurales innovantes pour une occupation dynamique du territoire québécois*, 2001.

Gouvernement du Québec, *Politique nationale de la ruralité : Une force pour tout le Québec 2007-2014*, 2006.

Le Québec a été le premier, parmi l'ensemble des provinces, à comprendre l'importance de ses régions rurales. D'après plusieurs experts, la province a probablement les structures de gouvernance rurales-urbaines les plus perfectionnées de tout le pays. Elle a également pris des mesures très dynamiques pour étendre la présence des établissements d'enseignement supérieur dans les régions rurales. Enfin, le Québec est la seule province qui, à la connaissance du comité, a mis en place une vaste stratégie rurale (que nous examinons en détail dans l'encadré 1-1). Le comité croit que le Canada dans son ensemble a besoin d'une stratégie semblable.

Quelle est notre vision du Canada rural?

Si le comité croit fermement à l'importance du Canada rural et si l'étendue et les effets de la pauvreté et du déclin que connaissent nos régions rurales sont bien réels, comme en témoigne notre rapport intérimaire, quelle est notre vision du Canada rural? Ou, plus concrètement, quel aspect souhaitons-nous que le Canada rural ait dans une génération? La question est d'une importance cruciale. Les gens qui travaillent dans le Canada rural encouragent fortement les collectivités rurales à se poser cette question, comme nous l'a dit Alain Coutu, organisateur communautaire au Centre de santé et de services sociaux du nord de Lanaudière, au Québec :

On essaie d'amener les gens à rêver à ce pourrait devenir leur communauté dans 10, 15 ou 20 ans. C'est quelque chose qu'on oublie de faire souvent. Si on ne se donne pas une vision de développement, c'est difficile d'atteindre des objectifs. Ce qu'on permet aux gens dans ces exercices, c'est de réfléchir, d'imaginer leur communauté dans 15, 20 ou 30 ans et de regarder comment, avec l'ensemble des citoyens, on peut mobiliser des actions structurantes par rapport aux problèmes identifiés ou par rapport aux projets qu'ils initient. C'est très créatif comme processus.

– Témoignages, 18 mai 2007

Élaborer une vision d'une collectivité rurale particulière est bien sûr très différent et probablement moins difficile que d'en imaginer une pour l'ensemble du Canada rural. Cet effort est pourtant essentiel, comme le gouvernement fédéral l'a reconnu dans le passé. Vers la fin des années 1990, le gouvernement avait consulté des milliers de Canadiens sur leur vision du Canada rural et avait résumé les résultats des consultations dans les trois objectifs suivants :

- Des communautés dynamiques et une base de ressources durable contribuant à l'identité et à la prospérité nationales.
- Des citoyens et citoyennes pouvant prendre des décisions éclairées concernant leur avenir.
- Des Canadiens et des Canadiennes partageant les avantages d'une économie et d'une société mondiales basées sur la connaissance, et profitant pleinement des possibilités d'épanouissement personnel et de développement communautaire durable¹³.

Ce sont certes des objectifs louables, mais il leur manque un mécanisme de responsabilisation, dont l'absence est critique. Comment le gouvernement fédéral saura-t-il si ses politiques actuelles contribuent à la création de « communautés dynamiques » dont les citoyens prennent des « décisions éclairées concernant l'avenir » et partagent « les avantages d'une économie et d'une société mondiales basées sur la connaissance »? Autrement dit, comment saura-t-il que les populations rurales du Canada sont bien servies par leurs gouvernements?

Le comité croit qu'un mécanisme de responsabilisation est essentiel à toute vision à long terme du Canada rural. En fait, il devrait en faire partie intégrante. Le comité estime qu'à cette fin, le gouvernement fédéral devrait prendre des initiatives explicites et précises, y compris celles que nous examinons dans le présent rapport, afin de réduire la pauvreté rurale et de stabiliser, d'ici une génération, la proportion des Canadiens vivant en milieu rural. Ces initiatives devraient viser à éliminer l'écart entre le rural et l'urbain en matière de santé, d'éducation et de revenu individuel. Par conséquent,

RECOMMANDATION 1-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral adopte les *initiatives* explicites et précises examinées dans le présent rapport en vue de réduire la pauvreté rurale et d'inverser le déclin rural de sorte que, d'ici une génération, la population du Canada rural, aussi bien en chiffres absolus qu'en pourcentage de la population totale du Canada, ait cessé de diminuer ou commencé à augmenter, et qu'en fonction de différents indicateurs socioéconomiques, comme l'état de santé, le niveau d'instruction et le revenu individuel, le Canada rural ait rattrapé son retard par rapport au Canada urbain.

¹³ Partenariat rural canadien, *En réponse aux communautés rurales : Cadre d'action fédéral à l'intention du Canada rural*, http://www.rural.gc.ca/framework_f.phtml.

Il importe de souligner que cet objectif de stabilisation de la population rurale ne peut être réalisé que si le Canada rural devient plus attrayant pour les gens aux niveaux économique, social et environnemental. Pendant la plus grande partie de notre histoire récente, les facteurs économiques, sociaux et même environnementaux ont eu tendance, dans l'ensemble, à inciter les ruraux à aller s'établir en ville, surtout s'ils étaient pauvres. Pour les 30 prochaines années, nous devrions donc mettre en œuvre des politiques qui favorisent davantage le Canada rural et en augmentent les attraits. Les recommandations du présent rapport sont motivées par cet objectif primordial. Elles respectent en outre cinq principes directeurs qu'il ne faudrait pas perdre de vue, à notre avis, en élaborant des politiques destinées à surmonter les disparités rurales :

Cinq principes pour guider la politique rurale

1. **Respect de la diversité rurale** – Comme l'a dit M. Harry Cummings, professeur à l'École de design environnemental et de développement rural de l'Université de Guelph, la politique du gouvernement doit tenir compte du fait que la « vie rurale n'est pas une condition absolue, mais un continuum... La politique du Canada doit refléter l'existence de ce continuum. » (*Témoignages*, 31 octobre 2006) Par souci de simplicité, nous pourrions dire qu'il existe au moins deux sortes de régions rurales au Canada¹⁴ : celles qui sont relativement proches de centres urbains et celles qui en sont éloignées. Les collectivités des premières sont le plus souvent menacées de perdre leur identité, et celles des secondes sont le plus souvent menacées d'extinction. Statistique Canada signale que, dans les régions rurales proches des centres urbains, plus de 30 % de la population active fait la navette avec le centre urbain pour aller travailler parce que les petites collectivités qui les composent sont facilement accessibles par autoroute. Statistique Canada note également que « la croissance de la population [dans les régions rurales proches de centres urbains] entre 2001 et 2006 (+4,7 %) était proche de la moyenne nationale (+5,4 %)¹⁵ ». Par contre, dans les régions rurales éloignées des centres urbains, la population a diminué de 0,1 % dans

¹⁴ En réalité, le « Canada rural » comporte de nombreuses nuances, qui se manifestent toutes le long d'un continuum allant des collectivités proches des grands centres urbains aux collectivités isolées, qui peuvent n'être accessibles que par avion, par bateau ou par route d'hiver, comme dans le Grand Nord. Pour M. Cummings, nous devrions en fait distinguer trois sortes de régions rurales : les régions proches des zones métropolitaines, les régions voisines de zones non métropolitaines et les régions rurales nordiques. Un autre témoin qui a comparu devant le Comité, M. Mark Partridge, estime lui aussi que le Canada rural se répartit entre trois catégories, dont la catégorie des régions rurales proches des zones métropolitaines. Toutefois, les deux autres catégories sont différentes : les régions « riches en agréments », qui ont un important potentiel touristique parce qu'elles sont proches d'océans, de lacs et de montagnes, et les régions rurales isolées, qui comprennent surtout des collectivités dépendant essentiellement de ressources naturelles. Par souci de simplicité, le Comité n'a retenu que deux catégories, les régions proches de zones métropolitaines et les régions voisines de zones non métropolitaines, qui comprennent aussi les régions nordiques.

¹⁵ Statistique Canada, *Portrait de la population canadienne en 2006 : Dynamique de la population infraprovinciale*, <http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/popdwell/Subprov7.cfm>.

la même période, alors que ces régions étaient déjà en décroissance durant la période intercensitaire précédente. D'après Statistique Canada, « l'absence de croissance de ces régions s'explique souvent par le départ des jeunes adultes vers des régions métropolitaines dans le but d'y poursuivre des études ou d'y trouver un emploi ».

2. **Aider ceux qui s'aident eux-mêmes** – Les ordres supérieurs de gouvernement doivent utiliser judicieusement leurs ressources financières limitées en concentrant leurs efforts sur les collectivités qui ont fait preuve de leur détermination à s'aider elles-mêmes grâce à une vision stratégique à long terme, à du leadership et à un vaste soutien communautaire et qui ont de bonnes chances d'atteindre leurs objectifs. L'approche que nous envisageons est semblable à celle qui guide les programmes de microcrédit (que nous examinons au chapitre 13), c'est-à-dire offrir de l'aide à ceux qui ont de l'initiative, des idées prometteuses et de la persévérance. Dans certains cas, comme celui de Thunder Bay, en Ontario, cette approche peut dicter d'aider des collectivités à réduire leur population¹⁶.
3. **Des politiques adaptées** – Le comité estime que les politiques doivent être adaptées au lieu où elles doivent être appliquées, ce qui signifie en même temps qu'aucune politique ne peut convenir partout et qu'on reconnaît la grande diversité du Canada rural. Cette approche met en évidence l'idée que la population locale doit trouver les solutions qui tirent parti des actifs locaux et de l'enthousiasme local. Comme nous l'avons signalé dans notre rapport intérimaire, le rôle des ordres supérieurs de gouvernement doit consister à faciliter et non à dicter la politique *dans ce contexte*.
4. **Le Canada rural ne tient pas nécessairement à s'urbaniser** – Nous devons nous garder d'adopter un mode de pensée ou des politiques tenant pour acquis, explicitement ou implicitement, consciemment ou inconsciemment, que les problèmes du Canada rural peuvent être résolus en accélérant l'absorption des collectivités rurales dans les agglomérations urbaines et, partant, la disparition des premières. Les régions rurales et urbaines du Canada doivent être mieux intégrées, mais pas au prix d'une domination totale des régions urbaines. Comme l'a signalé Chris White, président de la Rural Ontario Municipal Association : « Il y a de nombreuses régions, juste à l'extérieur de la ceinture verte, dans le fer à cheval autour de l'agglomération urbaine de Toronto, qui ont surtout un problème de croissance et d'infrastructure à tel point qu'on voudrait peut-être y mettre un frein... Il s'agit de préserver le mode de vie rural dans un contexte urbain. » (*Témoignages*, 27 mars 2007)

¹⁶ Thunder Bay ne peut en aucune façon être considérée comme une collectivité rurale, mais elle a toujours été classée dans la catégorie « régionale » et a donc profité de programmes de développement économique régional souvent assortis d'une composante rurale. Quoiqu'il en soit, Thunder Bay souffre de beaucoup des problèmes des collectivités rurales, y compris le déclin de la population, les difficultés économiques dues à la fermeture d'usines du secteur forestier et des taux élevés de criminalité.

5. **Il n'y a pas de solution magique** – Pour que le Canada rural, et surtout les régions qui dépendent des ressources naturelles, puisse se sortir du cercle vicieux de déclin qui a caractérisé la plus grande partie de son histoire récente, les décideurs doivent renoncer à chercher des « solutions magiques ». L'intensification du développement économique peut aider, mais le passé nous a prouvé d'une façon concluante qu'une meilleure situation économique ne se traduit pas nécessairement par une répartition plus équitable de la richesse. Des programmes sociaux plus généreux seraient utiles, mais ils pourraient bien, tout seuls, ne pas être viables. Davantage d'immigration peut contribuer, mais les immigrants ne s'empressent pas de s'établir à des endroits où les routes sont défoncées, où l'eau peut être dangereuse et où les services médicaux sont difficiles à obtenir. Des bénévoles peuvent jouer un rôle de premier plan, mais les pressions qui s'exercent sur eux ne cessent de croître en raison du vieillissement et du déclin de la population rurale. La politique ne peut pas être conçue dans l'isolement.

Conclusion

Nous ne demandons pas aux gouvernements de donner de l'argent aux agriculteurs et aux citoyens des milieux ruraux. Nous faisons sans cesse pression en faveur de solutions durables aux problèmes de la population rurale et à la crise agricole. Au sein même des communautés rurales, on peut constater une volonté et un leadership en faveur d'une amélioration du niveau de vie. Nous demandons donc aux gouvernements de collaborer avec nos collectivités pour les aider à se donner les outils nécessaires à la réussite, mais les solutions doivent être conçues à l'échelon local.

– David Marit, président, Saskatchewan Association of Rural Municipalities,
Témoignages, 27 février 2007

Dans un rapport marquant publié en 1989 sur les tendances démographiques au Québec, l'auteure Madeleine Blanchet se demandait : « Veut-on favoriser la croissance d'un Singapour ou d'un Hong-Kong montréalais et faire comme si le reste de cet immense pays n'existait pas¹⁷? » Pour ceux qui pourraient hésiter à répondre à la question, M^{me} Blanchet ajoutait ce tableau plus détaillé et plus terre à terre de ce que l'avenir pourrait nous réserver :

Sur l'île de Montréal, on se spécialisera dans les services sociaux, sanitaires, éducatifs, financiers, commerciaux, etc. La grande banlieue drainera de plus en plus la population active intéressée au secteur manufacturier. Les Laurentides et l'Estrie deviendront le parc d'amusement du grand Montréal. Du côté de Québec, on se spécialisera dans les services gouvernementaux (si on ne les déménage pas

¹⁷ Blanchet (1989), p. 117.

tous à Montréal) et dans le tourisme international. Le reste du territoire ne servira plus qu'à nous bercer de l'illusion que nous habitons un grand pays. Un territoire grand comme trois fois la France mais une zone habitée qui correspond à peine à celle de la Belgique¹⁸.

Dans beaucoup des régions du Canada, notre élite politique et intellectuelle ne semble pas avoir à nous offrir bien plus que ce genre de vision matérialiste d'un pays dont les gens se regroupent dans des avant-postes urbains de plus en plus denses, au milieu d'un paysage déserté par sa population. Pour éviter d'en arriver là, les gouvernements doivent concevoir des initiatives explicites et précises visant à réduire la pauvreté rurale et à inverser le déclin des régions rurales tout en respectant les cinq principes énoncés ci dessus ainsi que les recommandations formulées dans le présent rapport. Les gouvernements doivent cependant commencer par répondre à la question très simple posée par Denise Dowswell au cours d'une audience tenue par le comité à Prince George, en Colombie-Britannique : « Le Canada veut-il de nous? »

¹⁸ *Ibid.*, p. 115.

CHAPITRE 2 : LES POLITIQUES RURALES PASSÉES, PRÉSENTES ET FUTURES

Les ruraux réclament leur droit à la prospérité, car encore en 2007, pour certains, qui sont encore trop nombreux, le monde rural est condamné à disparaître et pense que nos gouvernements devraient se préparer à ses funérailles plutôt que d'investir dans ces communautés. Selon cette croyance, tout effort de développement dans les régions rurales serait un fardeau pour les collectivités. Cette culture de défaitisme se nourrit de la panne d'idées et du manque d'imagination. Or, se réapproprier notre avenir et notre destin progressif ne peuvent se faire sans renouveler notre regard sur les choses ou de les imaginer autrement. Pourtant, ces crises bien réelles et profondes révèlent ces limites, sinon la faillite d'un modèle de développement conçu et géré de façon centralisée, loin de la réalité des communautés rurales. C'est la crise d'un modèle et d'une forme de gouvernance qu'il faut réformer sans quoi les communautés rurales deviendront une proie facile face à la concurrence mondiale.

– Jacques Proulx, président, Solidarité rurale du Québec,
Témoignages, 15 mai 2007

Si, comme le comité le croit, le Canada a besoin d'initiatives explicites et précises englobant la politique économique, la politique sociale, l'environnement et la gouvernance, alors, comme l'ont suggéré un certain nombre de nos témoins, il a également besoin d'un organe de coordination, d'un champion fédéral pour lui permettre d'aller de l'avant.

L'idée de créer une nouvelle entité bureaucratique suscite cependant des problèmes administratifs et de compétence. Une lecture même sommaire des politiques rurales et régionales antérieures du gouvernement fédéral suffit pour s'en persuader. Sur le plan des compétences, on ne peut pas perdre de vue que certains des aspects les plus pressants de la politique rurale – santé, éducation, bien-être social, transports, environnement, financement municipal – relèvent surtout des pouvoirs provinciaux et municipaux. Sur le plan administratif, toute nouvelle entité devra s'accommoder du fait que toute une série de ministères et d'organismes fédéraux s'occupent *déjà* de questions rurales. La liste qui suit n'est pas exhaustive :

- **Ressources naturelles Canada** : Dans le cadre de ses politiques relatives aux ressources, le ministère assume indirectement des responsabilités à l'égard de centaines de petites collectivités dont l'économie est fondée sur les mines, les forêts et l'énergie.

- **Pêches et Océans Canada** : Dans le cadre de ses politiques sur les pêches, le ministère assume des responsabilités à l'égard de centaines de collectivités côtières, d'un bout à l'autre du pays, ainsi que de collectivités vivant de la pêche en eaux intérieures.
- **Affaires indiennes et du Nord Canada** : Le ministère est responsable des questions autochtones et doit en outre s'occuper des obligations constitutionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral dans le Nord. Cela comprend le règlement des revendications territoriales et la mise en œuvre des ententes conclues, la négociation des accords d'autonomie gouvernementale, l'encouragement de l'évolution politique, l'exécution d'une série de programmes de développement économique dans le cadre d'investissements stratégiques dans le développement économique du Nord¹⁹, la gestion des ressources naturelles, la protection de l'environnement et la promotion du leadership en développement durable aussi bien dans le pays que parmi les pays circumpolaires.
- **Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA)** : L'Agence administre les politiques de développement économique régional du gouvernement fédéral dans la région largement rurale de l'Atlantique.
- **Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec** : L'Agence s'occupe d'un grand nombre de politiques de développement économique à orientation rurale au Québec.
- **FedNor** : L'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario administre un grand nombre de politiques de développement économique dans le nord de l'Ontario et dans les autres régions rurales de la province.
- **Diversification de l'économie de l'Ouest Canada** : Le ministère est chargé de l'aide au développement économique régional et essentiellement rural dans les provinces de l'Ouest.

Le gouvernement fédéral s'efforce de coordonner dans une certaine mesure l'activité de ces organismes et d'autres dans le cadre d'une « stratégie rurale » qu'on appelle le Partenariat rural canadien. Le Partenariat relève du Secrétariat rural, petit groupe faisant partie d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, qui a la responsabilité de trois grands objectifs stratégiques : assurer la direction et la coordination des activités du Partenariat rural canadien, faciliter l'établissement de partenariats sur les enjeux et les priorités du monde rural et favoriser le dialogue entre les intervenants du secteur rural et le

¹⁹ Les investissements stratégiques dans le développement économique du Nord se fondaient sur l'engagement pris dans le budget 2004 d'élaborer une « Stratégie de développement économique axée sur le Nord ». Le budget 2004 prévoyait 90 millions de dollars sur cinq ans pour financer cette stratégie.

CHAPITRE 2 : LES POLITIQUES RURALES PASSÉES, PRÉSENTES ET FUTURES

gouvernement fédéral. Pour atteindre ces objectifs, le Secrétariat rural recourt à différents moyens, notamment :

- **Dialogue rural** : En sondant l'opinion de la population rurale, le Secrétariat rural aide le gouvernement fédéral à mieux comprendre les enjeux locaux et régionaux et à s'y adapter.
- **Diffusion de l'information** : Le Secrétariat rural s'efforce de mieux faire connaître les programmes et les services fédéraux destinés aux ruraux et fournit sur Internet un point d'accès à l'information qui intéresse les ruraux dans le cadre du Service canadien de l'information rurale.
- **Optique rurale** : Pour s'assurer que les préoccupations rurales sont prises en compte lors de l'élaboration des politiques, le Secrétariat rural examine et évalue tous les projets de politique.
- **Recherche et analyse** : Le Secrétariat rural finance des recherches sur les enjeux économiques et sociaux propres au Canada rural.
- **Groupe de travail interministériel** : Le Secrétariat rural coordonne les dossiers ruraux dans le cadre d'une démarche axée sur les partenariats, qui s'appuie sur un groupe de travail interministériel au sein de l'administration fédérale et sur des **équipes rurales** dans les provinces et territoires.

Trois facteurs limitent cependant l'efficacité des efforts déployés par le Secrétariat rural pour s'acquitter de son mandat. Tout d'abord, l'influence du Secrétariat sur le processus d'élaboration des politiques au niveau fédéral n'est probablement pas aussi importante qu'elle le devrait. Dans le régime actuel, le Secrétariat applique l'« optique rurale » pour contrôler tous les projets de politique pertinents destinés au Cabinet. Toutefois, c'est le ministre de l'Agriculture qui a le dernier mot quand il faut décider si l'analyse du Secrétariat rural figurera ou non dans la version finale du mémoire au Cabinet. Autrement dit, le ministre peut décider de faire abstraction des observations du Secrétariat rural, empêchant ainsi le Cabinet de prendre connaissance des considérations rurales liées à la politique en cause.

De plus, le groupe de travail interministériel est maintenant moins actif : au départ, il pouvait tenir des réunions toutes les six semaines, mais il ne se réunit maintenant que de façon ponctuelle. Par ailleurs, il est possible que ces réunions soient actuellement moins nécessaires parce que les ministères sont plus sensibilisés à la nécessité d'examiner les politiques dans une perspective rurale. Cela peut découler en partie du fait que le

Secrétariat rural essaie à présent d'influencer le processus politique d'une façon moins directe en agissant par l'entremise de ce qu'on appelle le Réseau de développement rural, comité où siègent des représentants de tous les ministères, qui fait de la recherche, participe à la rédaction de documents stratégiques et invite des conférenciers et qui est ouvert à des bureaucrates de différents niveaux, et pas seulement à des sous-ministres adjoints (comme c'est le cas du groupe de travail interministériel). Donna Mitchell, du Secrétariat rural, a expliqué de quelle façon le Secrétariat influe sur le processus d'élaboration des politiques en utilisant l'exemple du programme d'infrastructure du gouvernement fédéral qui, au fil des ans, a accordé de plus en plus d'importance à l'élément rural :

Nous avons pu travailler avec les personnes qui conçoivent les programmes d'infrastructure et écrivent des mémoires au Cabinet pour que les politiciens puissent prendre leurs décisions en fonction des intérêts ruraux. Ils peuvent donc mieux comprendre la situation du Canada rural, avec ses obstacles et ses opportunités. Ces informations ont été utilisées à bon escient. À d'autres moments, lorsqu'un ministère propose quelque chose au Cabinet, le système gouvernemental fait en sorte qu'ils doivent partager ces renseignements entre les ministères, pour que personne ne soit laissé de côté et qu'on fasse quelque chose qu'on n'aurait peut-être pas fait autrement. Ainsi, les décisions politiques du Cabinet n'auraient pas bénéficié de tous les conseils. Parfois, il s'agit du premier avis que nous obtenons. De plus en plus, grâce à notre réseau de chercheurs et de planificateurs de politiques, nous pouvons leur fournir des informations, des connaissances et des pratiques qui leur permettront, lorsqu'on leur demandera de prendre part aux politiques de leur ministère, de le faire en pleine connaissance de la situation du Canada rural. Nous faisons du progrès et évoluons avec le temps. Nous avons de meilleurs outils, mais avons-nous atteint notre plein potentiel? Pas encore.

— *Témoignages*, 17 octobre 2006

Il est certes avantageux qu'on se soucie des préoccupations rurales aux tout premiers stades du processus d'élaboration des politiques, mais le comité croit fermement qu'il est aussi important que ces préoccupations soient prises en considération aux derniers stades du processus, à l'étape du mémoire au Cabinet, ce qui ne se fait peut-être pas aussi sérieusement qu'il l'aurait fallu.

Un autre facteur limite l'influence du Secrétariat sur le processus fédéral d'élaboration des politiques, à savoir, l'incertitude de son financement futur. Dès le départ, le Secrétariat général (par l'entremise du Partenariat rural canadien) a dû

16

continuellement se battre pour obtenir plus de fonds²⁰. À l'origine, le Partenariat rural canadien a reçu des millions de dollars pour les quatre exercices allant de 1988 à 2002. Entre 2003 et le 31 mars 2008, un montant supplémentaire de 55 millions de dollars lui a été attribué pour cinq ans. Ce n'est qu'un mois avant l'expiration de son budget que le Secrétariat a appris, vers la fin février 2008, que le financement du Partenariat rural canadien était prolongé d'une autre année, par décret du conseil, jusqu'à la fin de l'exercice 2008-2009²¹. Toutefois, le budget principal des dépenses de 2008-2009 montre qu'à défaut de crédits complémentaires dans des budgets supplémentaires ultérieurs, le financement du Secrétariat rural et du Secrétariat aux coopératives tombera à 15,6 millions de dollars, par rapport aux 27 millions prévus dans le budget principal des dépenses de 2007-2008²². Même s'il est possible que le Secrétariat rural obtienne plus de crédits à long terme dans le cadre de la nouvelle politique agricole du gouvernement fédéral ou d'un autre mécanisme, l'incertitude qui règne rend pour le moins difficile la planification à long terme dont le Canada rural a tant besoin.

Enfin, il est probable que l'action du Secrétariat rural est entravée par le simple fait qu'il est logé à Agriculture et Agroalimentaire Canada. Cette situation a deux conséquences importantes. Premièrement, malgré tous ses efforts, le Secrétariat n'a pas beaucoup de prestige à Ottawa et parmi les populations rurales. Peu des témoins qui ont comparu devant le comité l'ont mentionné dans leur exposé, alors qu'il aurait dû figurer au premier rang des soucis de tout rural souhaitant obtenir une plus grande aide du gouvernement fédéral. Deuxièmement, son lien avec le ministère perpétue l'impression fausse mais très répandue que le Canada *rural* est assimilable au Canada *agricole* et, partant, qu'il est possible de remédier aux problèmes du Canada rural strictement dans le cadre de la politique agricole. Ce n'est évidemment pas le cas. À Terre-Neuve-et-Labrador, par exemple, le secteur agricole représente moins de 0,5 % du PIB²³. Il n'y a

²⁰ Sur le plan administratif, le Secrétariat rural **n'est pas inclus** dans le budget de services votés ou le financement permanent d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

²¹ Gouvernement du Canada, décret du conseil no 2008-0396, 28 février 2008.

²² Il est probable que d'autres crédits seront accordés au Secrétariat dans le cadre de budgets supplémentaires. Il y a également lieu de noter qu'au moment de la rédaction du présent document, les données finales de financement de 2007-2008 n'étaient pas encore disponibles.

²³ Ce chiffre est basé sur des données tirées du tableau CANSIM 379-0025 de Statistique Canada, qui présente le produit intérieur brut par industrie et par province. Le rendement économique agricole est défini par la somme de la production agricole et animale et des activités de soutien de l'agriculture et des forêts.

cependant pas de doute qu'on ne peut ni exclure la province d'une définition quelconque de « rural » ni s'attendre à ce que la politique agricole suffise pour répondre à la plupart de ses besoins ruraux. Il en est de même des trois territoires du Nord et d'une grande partie des régions septentrionales et côtières des provinces. De plus, il importe de noter qu'une proportion croissante de l'activité agricole se situe dans les limites de l'urbain, selon la définition de Statistique Canada²⁴. Cela ne revient pas à dire que l'agriculture ne joue pas un rôle important dans le Canada rural. Loin de là. Dans les provinces des Prairies et dans l'Île-du-Prince-Édouard par exemple, l'agriculture est évidemment vitale pour l'économie rurale. Nous voulons simplement rappeler que le Canada rural est diversifié et, comme le comité l'a souligné dans son rapport intérimaire, que son économie se fonde sur les forêts, les mines, la pêche et, de plus en plus, sur le secteur manufacturier et le secteur des services.

Beaucoup des témoins qui ont comparu devant le comité se sont montrés inflexibles quant à la nécessité de cesser d'associer « agricole » et « rural ». Jacques Proulx, ancien agriculteur militant qui est actuellement président de Solidarité rurale du Québec, a dit que le comité devrait inscrire parmi ses premières priorités des mesures destinées à distinguer les deux termes, à part toute autre recommandation précise :

Envoyer un signal clair aux ruraux de toutes les provinces, c'est reconnaître enfin une évidence que la ruralité n'est pas que de l'agriculture et qu'elle mérite une place entière dans les processus de décision gouvernementale [...] L'agriculture ne peut plus être la locomotive du développement rural. Cela ne se peut plus. C'est un autre monde. La mondialisation a beaucoup changé les choses. Si les décideurs changeaient ce paradigme, ce serait un pas extrêmement important qui aurait été fait. Ce n'est pas pour déprécier l'agriculture que je dis cela; c'est la mondialisation qui a donné ces résultats.

– *Témoignages*, 15 mai 2007

L'Organisation pour la coopération et le développement économiques a, pour sa part, créé l'expression « le nouveau paradigme rural » car, comme l'a noté Nicola Crosta, responsable du Programme de développement rural à l'OCDE :

²⁴ Statistique Canada a récemment signalé que plus de 15,5 % (35 467) des 229 373 exploitations agricoles comptées au recensement de l'agriculture de 2006 avaient leur siège dans l'une des 33 régions métropolitaines de recensement du Canada.

Ce que nous observons, dans les pays membres de l'OCDE, c'est que cette idée justement pose un certain problème : l'idée que le développement rural est essentiellement synonyme de développements agricoles. Le débat tourne alors autour de l'idée de soutenir les grandes ou les petites entreprises d'exploitation agricole. C'est un débat qui n'a pas tendance à mener très loin les gens de la campagne.

– *Témoignages*, 14 février 2008

Comme l'a expliqué Roberto Villarreal, chef de division à l'OCDE : « À nos yeux, “rural” n'est pas synonyme d'“agricole”. Le terme englobe plutôt toute une série de questions intéressant le développement. » (*Témoignages*, 14 février 2008) Pour sa part, Mark Shucksmith, professeur à l'Université de Newcastle, avait une mise en garde : le fait d'apposer une nouvelle étiquette sur la politique rurale n'en fait pas nécessairement une nouvelle politique :

On a effectivement beaucoup parlé de ce changement au sein de l'Union européenne, et bon nombre de personnes affirment qu'il est en cours. Toutefois, en pratique, les intérêts agricoles sont encore ceux qui ont la plus grande influence sur le budget, et l'argent va en majeure partie aux agriculteurs. Les programmes de développement du territoire rural du type de ceux décrits par l'OCDE comme le paradigme de l'avenir reçoivent très peu de financement.

– *Témoignages*, 28 février 2008

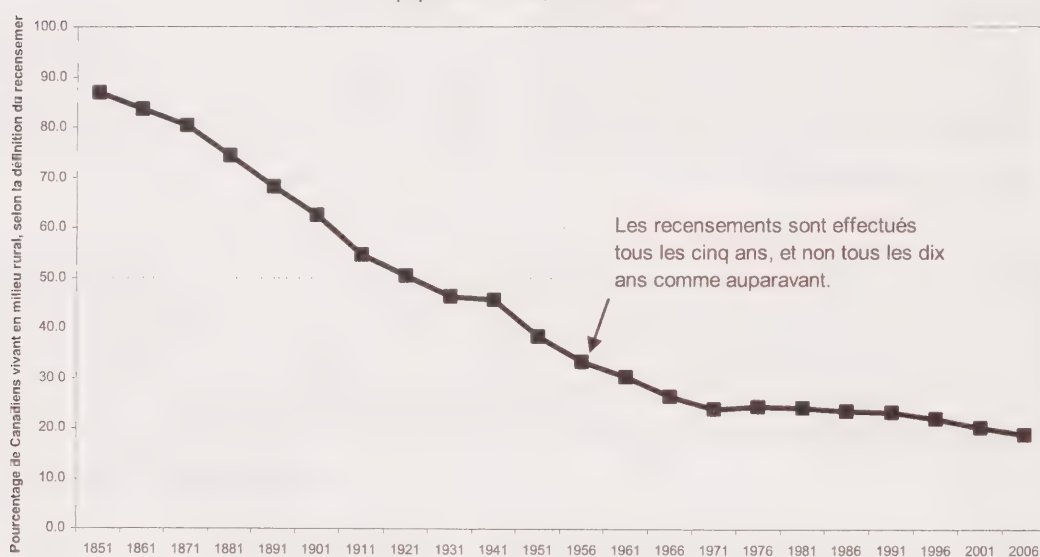
Bref, toute tentative de repenser la façon dont les questions rurales sont traitées au niveau fédéral doit tenir compte des facteurs suivants : a) les questions rurales sont déjà considérées par toute une série de ministères et d'organismes fédéraux; b) différentes contraintes ont réduit la capacité du Secrétariat rural d'influencer le processus d'élaboration des politiques; c) la politique agricole ne constitue pas le meilleur moyen de remédier aux problèmes ruraux. Un bref examen de l'historique de ce dossier fait ressortir les leçons à tirer des efforts déployés précédemment pour sensibiliser davantage les décideurs aux politiques rurales et régionales.

Leçons à tirer des échecs et des succès antérieurs

Dans une perspective démographique, le Canada rural est plus ou moins en crise depuis la Confédération. La figure 2-1 montre que, sauf dans la période de la Grande Crise entre 1931 et 1941 et un intermède dans les années 1970, la population du Canada rural a régulièrement baissé en proportion de la population totale du pays depuis le milieu

du XIX^e siècle. Même à l'époque prospère des années 1960, le Conseil canadien de l'aménagement rural (groupe de recherche rurale financé par le gouvernement fédéral qui a disparu depuis) estimait que « le mot “crise” n'est pas trop fort pour décrire la situation des Canadiens ruraux²⁵ ». En chiffres absolus, la population du Canada rural a atteint son sommet de 6,3 millions d'habitants en 1991. Au recensement de 2006, ce chiffre n'était plus que de 5,98 millions²⁶.

Figure 2-1
Population rural, en pourcentage
de la population totale, 1851 à 2006



Source : Statistique Canada, Recensement de la population, 1851-2006, selon la définition de « rural » dans le recensement. Entre 1851 et 2001, la population dite « rurale », au sens du recensement, désignait les personnes vivant en dehors des centres de 1 000 habitants ET des régions ayant une densité démographique de 400 habitants par kilomètre carré. Avant 1851, la définition était légèrement différente, mais a toujours désigné les personnes vivant dans les collectivités de moins de 1 000 habitants.

Le gouvernement fédéral s'est rendu compte depuis longtemps des disparités économiques croissantes entre les régions rurales et urbaines. Dans les années 1950, au milieu d'une période de prospérité, il était devenu évident que le revenu et la richesse n'étaient pas uniformément répartis dans le pays. Jusqu'au début des années 1960, cependant, le gouvernement avait tendance à s'occuper du déclin relatif du Canada rural d'une manière ponctuelle, en mettant en place des programmes et des structures

²⁵ Conseil canadien de l'aménagement rural, *Rural Canada 1970: Prospects and Problems*, Ottawa, 1969, p. 1. Le pessimisme du Conseil se reflétait dans ses projections démographiques : dans ce même rapport de 1969, il estimait que la proportion du Canada rural tomberait à 19,7 % en 1981. En réalité, elle est montée légèrement pour atteindre 24 % pendant les années 1970 et n'est retombée à 19,7 % qu'en 2001, une vingtaine d'années plus tard.

²⁶ Pour les données les plus récentes, voir Statistique Canada, *Portrait de la population canadienne en 2006*, tableau 8, <http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/popdwell/tables.cfm>.

institutionnelles, telles que l'Administration du rétablissement agricole des Prairies et l'Administration de l'assainissement des terrains marécageux des provinces maritimes, afin de remédier à des problèmes assez précis²⁷. La Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada (Commission Gordon) a permis d'attirer l'attention sur ces disparités régionales croissantes. Elle a cherché à y remédier en recommandant de renforcer l'infrastructure des transports et de favoriser l'investissement dans les provinces de l'Atlantique. Par-dessus tout, elle a recommandé au gouvernement fédéral de renoncer aux efforts ponctuels destinés à aider les régions les moins développées du Canada et d'adopter plutôt une stratégie globale mieux coordonnée. En 1961, Walter Gordon, qui avait dirigé les travaux de la Commission quelques années plus tôt, soutenait que le gouvernement fédéral devrait adopter une vaste stratégie visant à aider les régions défavorisées partout dans le pays, et pas seulement dans les provinces de l'Atlantique.

Dans les 45 années qui ont suivi, le gouvernement fédéral a adopté un certain nombre de politiques ostensiblement destinées à remédier à ces disparités, qui n'ont toutes eu, au mieux, que des résultats mitigés. Beaucoup des régions rurales du Canada sont encore aux prises avec la pauvreté et les disparités économiques régionales persistent. Dans le reste de ce chapitre, nous essayons de tirer de l'historique du dossier quelques leçons importantes susceptibles de nous renseigner sur le contenu possible de la prochaine génération de structures organisationnelles et de politiques rurales.

De l'ARDA aux organismes de développement régional

Au gouvernement fédéral, la première tentative sérieuse de lutte contre les disparités régionales a pris la forme d'une série de politiques introduites dans les années 1960 en vertu de la Loi sur la remise en valeur et l'aménagement des terres agricoles (ARDA), puis de la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA II). Dans un article publié en 1985²⁸, M. Anthony Fuller, professeur à l'École de design environnemental et de développement rural de l'Université de Guelph, qui a été l'un des premiers témoins à comparaître devant le comité, avait soutenu, avec le coauteur M.B. Lapping, que, même si ces deux lois ont donné lieu à des programmes novateurs visant à

²⁷ Gordon F. Osbaldeston, *Organizing to Govern*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1992, p. 51.

²⁸ M.B. Lapping et A.M. Fuller, « Rural Development Policy in Canada: An Interpretation », dans *Community Development Journal*, Oxford University Press, volume 20, n° 2 (avril), p. 114-119.

combattre la pauvreté et les disparités rurales, au moyen notamment des agents de développement rural et de la tenue de vastes consultations publiques, ces innovations n'ont pas longtemps résisté face au modèle urbanisé du développement industriel.

Depuis l'ARDA et cette évolution, la plupart des efforts fédéraux de lutte contre les déséquilibres économiques ont eu pour but de remédier aux disparités *régionales* surtout dans une perspective de développement économique. Malheureusement, le sens du mot « région » n'a jamais été parfaitement clair ou cohérent. Il a parfois servi à décrire des groupes de provinces, comme la région de l'Atlantique ou celle de l'Ouest. À d'autres moments, il s'agissait de territoires *à l'intérieur* de certaines provinces, comme la Gaspésie au Québec, le nord de l'Ontario, le nord des Prairies, le nord-ouest du Nouveau-Brunswick ou le Cap-Breton. (L'utilisation du mot « région » pour désigner des territoires provinciaux a occasionné des controverses politiques parce que ces territoires devenaient ainsi admissibles au financement « régional » auquel d'autres endroits n'avaient pas accès.)

Il importe de reconnaître, dans le cadre de cette étude du Canada rural, que le mot « région » n'a pas toujours été lié à la notion de « rural », que ce soit dans le sens courant de ce terme ou d'après la définition officielle que lui donne Statistique Canada. Ainsi, la ville de Sudbury est loin d'être « rurale » dans un sens ou dans l'autre, mais elle fait partie de la « région » du nord de l'Ontario et a toujours bénéficié, à ce titre, des programmes et des politiques de développement économique régional. La définition de « région » est devenue encore plus vague avec l'adoption de nouvelles théories du développement économique régional. Ainsi, sous l'égide du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), le développement économique régional désignait au départ l'aide ciblant les parties *urbaines* d'une région donnée. Influencés par ce qu'on appelait alors la théorie des « pôles de croissance », les responsables du ministère croyaient que la meilleure façon d'engendrer une vaste croissance économique dans *l'ensemble* d'une région consistait à concentrer les subventions, les stimulants et les dépenses d'infrastructure dans quelques grands centres urbains ou semi-urbains. D'après Donald Savoie, un des experts qui connaît le mieux l'histoire de la politique canadienne

de développement régional, cette approche a fini par tomber en défaveur parce que les collectivités et les politiciens des secteurs non urbains la trouvaient injuste²⁹.

Malgré le fait que la définition du mot « région » a varié et a prêté à controverse, l'objectif sous-jacent de la politique de développement économique régional est toujours resté le même. Cet objectif se fonde surtout sur la conviction qu'une fédération politique forte et durable doit réaliser un certain degré d'égalité économique entre les différentes parties du pays, conviction qui a fini par être inscrite au paragraphe 36(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Sous le titre « Péréquation et inégalités régionales », cette disposition impose au gouvernement fédéral de :

- promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

Ce souci d'assurer une certaine égalité, non seulement par principe, mais surtout pour garantir la stabilité de la fédération, met en évidence une autre constante : les politiques adoptées ont toujours visé, d'une part, à reconnaître la compétence provinciale dans les régions et, de l'autre, à favoriser l'adoption de normes nationales mettant l'accent sur la visibilité et la responsabilité du gouvernement fédéral.

Ces tensions fédérales-provinciales se sont manifestées dans les différentes orientations de la politique de développement régional. Ainsi, entre 1968 et 1972, le MEER était essentiellement un organisme centralisé administré à Ottawa qui attribuait des fonds avec une intervention minimale des provinces. Par contre, entre 1973 et 1982, le ministère était beaucoup plus décentralisé, et les provinces étaient en général en mesure de se prononcer sur les projets à financer. Entre 1982 et 1986, le nouveau ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) avait une position intermédiaire entre ces deux extrêmes, tout comme l'approche axée sur les organismes de développement régional adoptée en 1987.

²⁹ Voir, par exemple, Donald J. Savoie, *Visiting Grandchildren: Economic Development in the Maritimes*, University of Toronto Press, Toronto, 2006, et *Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions*, University of Toronto Press, Toronto, 1992.

L'historique du dossier montre en outre que les initiatives tendant à apaiser les tensions fédérales-provinciales grâce à une décentralisation des services fédéraux à l'extérieur de la région de la capitale nationale pouvaient avantager tant les collectivités d'accueil que l'ensemble de l'administration fédérale. Il est cependant clair que de telles initiatives doivent être conçues et gérées avec soin car, comme l'a noté M. Savoie, elles tendent à créer du ressentiment parmi les fonctionnaires obligés de faire un choix entre leur emploi et leur collectivité. Elles peuvent aussi susciter des inquiétudes dans la bureaucratie au sujet des changements d'allégeance et d'influence : un service ou un organisme fédéral décentralisé qui s'identifie trop étroitement aux préoccupations provinciales risque-t-il de perdre l'accès aux instances de haut niveau à Ottawa?

Les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour remédier aux disparités économiques régionales ont par ailleurs été fortement influencés par l'évolution des théories économiques en usage. Nous avons déjà mentionné les effets de la théorie des pôles de croissance. Il importe également de reconnaître que même les deux versions de l'ARDA, sans être axées sur l'industrialisation et l'investissement urbain en soi, se fondaient sur l'hypothèse que le regroupement agricole était important pour la viabilité à long terme du secteur agricole et que l'industrialisation constituait un important élément de tout avenir économique durable. Ces objectifs primordiaux se sont traduits par des politiques prévoyant le rachat des terres des agriculteurs qui partaient à la retraite et leur vente aux grandes exploitations agricoles (regroupement), le retrait des terres marginales de la production et l'établissement de pâturages collectifs. À d'autres occasions, le gouvernement fédéral a adopté des politiques visant encore plus explicitement à encourager et à accélérer la dépopulation des régions rurales. Nous pouvons citer en exemple l'accord fédéral-provincial de réinstallation conclu avec Terre-Neuve en 1965. Pendant ses 10 années de fonctionnement, le programme de réinstallation a aidé quelque 20 650 personnes à quitter des collectivités secondaires³⁰ pour s'établir dans des centres plus importants (appelés « zones spéciales ») afin de fournir la main-d'œuvre nécessaire à la révolution industrielle qui avait été promise à la province, mais qui n'a jamais été

³⁰ Terre-Neuve-et-Labrador, *Resettlement Program Statistics 1965-1975*, [s.l. : s.n., 1975], tableau récapitulatif, section 4.

pleinement réalisée³¹. Au total, 10,8 millions de dollars ont été dépensés, dans le cadre du programme de réinstallation, pour déplacer 148 collectivités³².

À part ces problèmes techniques, théoriques et administratifs, les différents programmes et politiques destinés à favoriser l'égalité économique ont souvent souffert du déséquilibre entre les besoins financiers et les capacités de financement : les besoins se situaient habituellement au niveau des administrations locales et des gouvernements provinciaux tandis que les capacités de financement étaient souvent concentrées au niveau fédéral.

Enfin, l'historique du dossier montre aussi que la politique fédérale de développement régional a souvent changé pour des motifs essentiellement politiques plutôt que théoriques ou économiques. Dans les années 1960, par exemple, le souci politique de renforcer l'unité nationale a entraîné la création du MEER et l'adoption de mesures destinées à assurer la visibilité du gouvernement fédéral dans les régions.

Bref, il est possible de tirer six grandes leçons des tentatives précédentes de remédier aux problèmes régionaux et ruraux :

- (1) Le gouvernement fédéral a toujours voulu utiliser la politique régionale pour appuyer un objectif plus vaste d'unité nationale et a donc essayé de faire en sorte que ses efforts rehaussent son profil politique.
- (2) Tout en favorisant l'objectif d'unité nationale, le gouvernement fédéral a dû respecter le champ de compétence provincial et les connaissances locales.
- (3) La décentralisation des fonctions bureaucratiques n'est pas toujours simple, mais elle peut, dans de bonnes conditions, aboutir à des résultats positifs tant pour les collectivités d'accueil que pour le gouvernement fédéral.
- (4) Les bureaucrates d'Ottawa peuvent se méfier de services ou d'organismes fédéraux décentralisés qui s'identifient trop étroitement aux préoccupations provinciales lors de la mise en œuvre des politiques rurales et régionales.

³¹ Les « zones spéciales » comprenaient des collectivités ayant un important « potentiel d'emploi » ainsi que des collectivités forestières et de pêche hauturière.

³² Terre-Neuve-et-Labrador, [s.l. : s.n., 1975]. On peut aussi trouver des détails sur la première phase du programme de réinstallation (1965-1970) dans Parzival Copes, *The Resettlement of Fishing Communities in Newfoundland*, Conseil canadien de l'aménagement rural, Ottawa, avril 1972, p. 104-105.

- (5) La politique fédérale de développement régional a souvent été influencée par des considérations essentiellement politiques, comme le renforcement de l'unité nationale ou la compression des dépenses fédérales.
- (6) Le développement économique régional s'est souvent fondé sur une sorte de théorie de relance par le haut faisant implicitement partie de l'approche des pôles de croissance et sur les nombreux appels contemporains à l'adoption de politiques favorisant les villes. D'après cette vision, ce qui est bon pour le Canada urbain l'est nécessairement pour le Canada rural, ce qui n'est malheureusement pas vrai.

Événements ruraux récents

Par suite des contraintes budgétaires du début et du milieu des années 1990, les nouvelles initiatives fédérales de développement régional et rural ont été suspendues et tous les organismes de développement régional, sauf l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (DECQ), ont subi d'importantes réductions de leur budget³³. Toutefois, le discours du Trône de 1996 a signalé un regain d'intérêt pour les questions rurales en soulignant l'attachement du gouvernement fédéral au « nouveau économique du Canada rural » et sa détermination à s'attaquer « aux problèmes des Canadiens qui y vivent » et à tenir compte « de leurs besoins particuliers [...] pour que tous les Canadiens bénéficient de la prospérité économique³⁴ ». Peu après, en 1997, le comité permanent des ressources naturelles de la Chambre des communes a publié un rapport intitulé *Tenir compte de la réalité rurale*, qui recommandait notamment la création d'un ministère axial distinct des Affaires rurales³⁵. Dans les années qui ont suivi, le gouvernement fédéral a annoncé un certain nombre d'initiatives inspirées de l'engagement pris dans le discours du Trône de 1996, dont le financement du Secrétariat général (créé en 1996), des projets de promotion de la santé rurale, un nouveau Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR) et différentes initiatives d'accès Internet à grande vitesse.

³³ Le budget de DECQ, qui portait alors le nom de Bureau fédéral de développement régional (Québec), a en fait doublé durant cette période, passant de 184,6 millions de dollars en 1993-1994 à 376,2 millions en 1995-1996.

³⁴ Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la trente-cinquième législature du Canada, http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=sft-ddt/1996_f.htm.

³⁵ Le Comité a plus particulièrement recommandé ce qui suit : « On devrait confier à un nouveau ministre des Affaires rurales la responsabilité de la coordination des activités des ministères fédéraux qui s'occupent de développement rural. Le ministre devrait être appuyé par un effectif adéquat englobant le Secrétariat rural qui relève actuellement d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. »

Toutefois, le programme rural semble avoir perdu de son importance depuis 2002. La décision du gouvernement fédéral de ne pas renouveler le financement de son initiative de promotion de la santé rurale a été l'un des premiers signes de ce déclin. Depuis 2004, le FIMR a connu des problèmes de plus en plus évidents, qui n'ont pas été réglés malgré les plaintes des collectivités rurales. Comme des témoins l'ont dit au comité à différentes occasions, le coût de la présentation d'une demande décourage de nombreuses petites collectivités rurales de participer au FIMR. En même temps, les projets d'accès Internet à grande vitesse n'ont pas vraiment abouti aux résultats promis, de grandes parties du Canada rural étant encore privées de cet accès. Enfin, le gouvernement fédéral n'a pas donné suite à la recommandation du rapport *Tenir compte de la réalité rurale* concernant la création d'un ministère des Affaires rurales.

Définir un mandat rural

De toute évidence, Canada rural a besoin d'une forte représentation à Ottawa. Mais quelle forme devrait-elle prendre? Si on se base sur les leçons du passé, le gouvernement devrait éviter les propositions préconisant une réorganisation massive destinée à regrouper dans un même ministère toutes les composantes de la politique rurale. Les complications bureaucratiques, la possibilité de conflits entre des cultures organisationnelles différentes, le coût de la restructuration et le risque de marginalisation des questions rurales annuleraient probablement tout avantage pouvant découler d'une approche plus centralisée. En même temps, il est tout aussi clair que la situation actuelle ne permet pas de répondre adéquatement aux besoins du Canada rural. Don Johnson, président du Forum rural de la Fédération canadienne des municipalités, a dit au comité que, malgré tous les efforts du Secrétariat rural,

[I]l y a des choses qui se perdent en route, et je suis constamment aux prises avec le fait qu'il n'y a pas de ministère chargé clairement d'affecter les ressources et de prendre fait et cause pour les collectivités rurales au sein du cabinet. Il est facile pour des villes comme Toronto, Montréal, Calgary ou Vancouver de bénéficier d'articles de presse. Le maire de Calgary peut toujours prendre l'avion pour rencontrer le premier ministre, ce qu'il a déjà fait par le passé, mais que peut faire le conseiller municipal d'un petit village? Il n'y a pas au sein du gouvernement de responsable chargé précisément des questions rurales.

– *Témoignages*, 10 mai 2007

Tel qu'il est actuellement structuré, le Secrétariat rural n'a de toute évidence pas les moyens financiers et le prestige bureaucratique nécessaires pour défendre énergiquement les intérêts du Canada rural à Ottawa. Compte tenu de l'importance qu'il y a à dissiper, une fois pour toutes, le mythe que la politique rurale est assimilable à la politique agricole, le comité croit que le gouvernement fédéral devrait créer un nouveau ministère des Affaires rurales.

Il reste cependant à déterminer quelles responsabilités devraient être confiées à ce ministère. En se basant sur l'historique du dossier, le comité n'appuie pas l'idée d'une restructuration globale de la bureaucratie fédérale. Il préconise plutôt le maintien des organismes actuels de développement régional et la répartition des responsabilités rurales entre plusieurs ministères. Il croit que le ministère proposé des Affaires rurales devrait pour le moins disposer d'un financement suffisant pour étendre la gamme actuelle d'activités. Le comité est impressionné par ce que le Secrétariat rural a réalisé avec ses moyens financiers et institutionnels limités. Le Secrétariat a réussi, par exemple, à contribuer au financement de recherches utiles, y compris le *Bulletin d'analyse : régions rurales et petites villes du Canada* de Statistique Canada; il a établi et tenu à jour la base de données d'information rurale, qui contient des renseignements statistiques utiles sur les collectivités rurales; il a financé des programmes « modèles », notamment en éducation, en immigration et en santé, dont nous examinons certains plus loin; il a également contribué à l'organisation de conférences, de tables rondes et de groupes de discussion avec les citoyens et les chercheurs ruraux afin d'assurer une meilleure compréhension des questions et des préoccupations rurales. Le comité formule, plus loin dans le présent rapport, des recommandations qui, si elles sont adoptées, ajouteraient d'autres responsabilités, surtout liées à la recherche, au mandat du ministère proposé des Affaires rurales³⁶.

³⁶ Ces recommandations mentionnent « le ministère proposé des Affaires rurales » plutôt que « le ministère proposé des Affaires rurales ou le Secrétariat rural, ou les deux » tant par souci d'allègement (libellé plus court) que dans l'espoir que le gouvernement fédéral donne suite à sa recommandation de créer un tel ministère. Il ne faut *pas* croire que ce choix signifie que la validité ou l'utilité des recommandations dépend de la création d'un ministère des Affaires rurales. Elles pourraient toutes être mises en œuvre, du moins en principe, par un Secrétariat rural plus puissant, doté des fonds à long terme nécessaires et de pouvoirs élargis axés sur une optique rurale.

Enfin, le comité croit que les ministres ne devraient pas être autorisés à omettre, dans leurs mémoires au Cabinet, l'analyse axée sur l'optique rurale du Secrétariat. Tous les mémoires au Cabinet devraient comprendre aussi bien l'analyse du Secrétariat rural, qui devrait à notre avis porter le nom d'« optique d'équité rurale », que la réaction du ministère en cause à cette analyse. Cette couche supplémentaire de responsabilité permettrait de faire connaître les préoccupations rurales aux plus hauts niveaux de décision, en attendant la création du ministère proposé des Affaires rurales. Compte tenu de ces considérations,

RECOMMANDATION 2-1 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de créer un nouveau ministère des Affaires rurales qui assumerait et développerait les responsabilités actuellement confiées au Secrétariat rural. En attendant, le comité recommande que tous les mémoires au Cabinet comprennent l'analyse faite par le Secrétariat rural des effets probables des politiques et des programmes sur le Canada rural ainsi que la réaction du ministère compétent à cette analyse.

Le comité estime qu'il importe de régler un autre problème organisationnel causé par la situation assez étrange de FedNor. FedNor est le seul groupe de développement régional qui n'ait ni la qualité de mandataire ni la responsabilité générale de s'occuper des questions rurales et régionales dans la totalité de son territoire (l'Ontario). Par conséquent, FedNor n'a pas actuellement de politiques ciblant explicitement le sud-ouest de l'Ontario, région qui a clairement des préoccupations tant régionales que rurales, comme le comité l'a appris au cours de ses déplacements.

En même temps, FedNor fait du bon travail. Elle a, par exemple, joué un rôle de premier plan dans le démarrage du programme de formation médicale de l'Université Laurentienne, programme qui devrait aider l'ensemble du Canada rural. De plus, les témoins qui ont comparu devant le comité n'ont pas tari d'éloges à son sujet. Ainsi, Bob Young, maire de Powassan (3 309 habitants en 2006, en hausse de 1,8 % par rapport à 2001), nous a parlé des bonnes relations de sa municipalité avec FedNor :

FedNor [...] a été un fantastique partenaire pour nous, non seulement pour le stage de l'agent de développement économique, mais aussi pour la préparation de nos plans stratégiques et pour d'autres projets. FedNor a toujours été là pour nous et nous a appuyés chaque fois que nous en avons fait la demande. FedNor a toujours été très, très bien pour nous.

– *Témoignages*, 17 avril 2007

D'après Scott Merrifield, directeur des Politiques, de la planification et de la coordination à FedNor, celle-ci se distingue peu des organismes de développement régional, sauf en ce qui concerne son statut administratif :

Nous fonctionnons pratiquement de la même façon que les organismes régionaux, mais sur le plan structurel, nous n'avons pas notre propre loi pour nous régir, comme les autres agences. Elles ont le statut de ministères distincts, tandis que nous faisons partie d'Industrie Canada. Toutefois, sur le plan fonctionnel, nous sommes semblables et nous accomplissons le même genre de travail; nos approches sont similaires, mais nous respectons les particularités des régions.

– *Témoignages*, 31 mai 2007

Le comité ne voit pas pourquoi FedNor doit garder son statut de parent pauvre du développement régional quand l'économie de l'Ontario connaît des difficultés tant dans le nord (secteur forestier) que dans le sud (secteur manufacturier).

RECOMMANDATION 2-2 : Le comité recommande d'étendre le mandat de FedNor à l'ensemble de la province et de lui conférer la qualité de mandataire. De plus, le comité recommande de changer le nom de cet organisme pour refléter son nouveau mandat³⁷.

Une plus grande présence fédérale dans la Canada rural

Depuis une trentaine d'années, la présence du gouvernement fédéral a beaucoup diminué sinon disparu dans beaucoup de régions du Canada rural, ce qui oblige les ruraux à parcourir des distances de plus en plus importantes pour accéder aux services fédéraux dispensés dans les centres régionaux et urbains par Service Canada, par exemple. Dans de nombreuses collectivités, la présence fédérale se limite au bureau de poste ou aux facteurs ruraux. Comme l'a noté Harold Flaming, directeur général du Conseil rural de l'Ontario, « On semble retirer les points d'accès aux services. Plutôt que de forcer les gens à faire deux ou trois heures de route pour se rendre à ce point central, examinons ce que nous pourrions faire pour maintenir ce service gouvernemental donné dans cette vaste région. » (*Témoignages*, 29 mars 2007)

³⁷ Afin de simplifier la discussion, le comité adoptera la pratique (répandue) qui consiste à parler de FedNor comme s'il s'agissait en fait d'un organisme fédéral plutôt que d'une entité relevant d'Industrie Canada.

CHAPITRE 2 : LES POLITIQUES RURALES PASSÉES, PRÉSENTES ET FUTURES

Certains autres pays dont les populations rurales sont très dispersées, comme l'Australie, ont pris des mesures pour remédier à ce problème en regroupant plusieurs services à un seul endroit pour créer des « guichets uniques » chargés d'offrir des services au public. Contrairement à l'Australie, cependant, le gouvernement fédéral canadien n'est responsable que de la prestation de certains des services ordinairement offerts dans le Canada rural. Beaucoup d'importants services sociaux, exemple, sont dispensés par les gouvernements provinciaux et les administrations locales.

Le comité croit que le gouvernement fédéral devrait envisager de collaborer avec les provinces et les municipalités pour offrir autant de services que possible dans le plus grand nombre possible de points de service régionaux et ruraux. Ainsi, les bureaux de poste ruraux pourraient offrir toute une gamme de services fédéraux, provinciaux-territoriaux et municipaux qui ne seraient pas autrement disponibles et, ce faisant, pourraient éviter d'être eux-mêmes fermés. Le comité est bien sûr conscient du fait que cette proposition implique d'importantes négociations et qu'elle serait probablement difficile à mettre en œuvre. Cette idée mérite cependant un examen plus poussé.

RECOMMANDATION 2-3 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de collaborer avec les provinces, les territoires et les municipalités en vue de trouver des moyens d'offrir une gamme de services existants et nouveaux dans des comptoirs ruraux existants, tels que les bureaux de postes ruraux.

Le gouvernement fédéral peut également avoir une plus grande présence dans le Canada rural et régional en réinstallant des éléments de la bureaucratie fédérale à l'extérieur de la région de la capitale nationale. Une telle initiative pourrait en outre favoriser la croissance économique dans les collectivités d'accueil. Mark Partridge, professeur d'économie et titulaire de la chaire Swank de politique rurale-urbaine à l'Université d'État de l'Ohio (et qui enseignait auparavant à l'Université de la Saskatchewan) a dit au comité qu'il ne voyait pas du tout pourquoi le gouvernement ne pourrait pas transférer davantage de ses services dans des régions rurales, tant que les collectivités de destination disposent des compétences nécessaires.

[L]es genres de services que vous décrivez pourraient être offerts à l'étranger, en Inde. Pourquoi ne pourraient-ils pas être confiés à de petites collectivités rurales, de façon à étaler la richesse? En ce sens, il existe de nombreux services gouvernementaux dont le siège pourrait se trouver dans une collectivité rurale. On

pourrait ainsi constituer une sorte de masse critique, bâtir des régions et créer des occasions, de manière à profiter d'effets de retombée et de multiplication valables pour la région entière.

– *Témoignages*, 26 octobre 2006

Pauline Raven, agrégée de recherche au Centre canadien de politiques alternatives, a avancé des arguments du même ordre au cours des audiences tenues par le comité à Annapolis Royal, en Nouvelle-Écosse (444 habitants en 2006, en baisse de 19,3 % par rapport à 2001) :

Les gouvernements peuvent faire beaucoup pour décentraliser les emplois. Nous possédons maintenant d'excellents systèmes de transfert des données. Il n'est plus nécessaire de garder les dossiers dans des classeurs; ils peuvent être conservés dans des fichiers plus conviviaux et transférables. Les frais de communication sont aujourd'hui beaucoup moins élevés. Je ne vois pas pourquoi il n'y aurait pas un plus grand nombre d'emplois fédéraux dans les régions rurales du Canada. Il n'est pas nécessaire que tous les postes soient situés à Toronto, à Ottawa, ou encore à Halifax, c'est-à-dire dans les grands centres. Bon nombre de ces emplois pourraient être transférés dans les régions rurales. Il y a des centres d'appels qui s'installent dans les régions rurales, mais pas de bureaux du gouvernement. Or, cela pourrait se faire très rapidement. Une telle démarche aurait également un impact énorme sur l'emploi dans les collectivités rurales de la Nouvelle-Écosse et d'ailleurs.

– *Témoignages*, 22 février 2007

Darren MacLeod, avocat directeur du bureau d'Annapolis Royal du Service d'aide juridique de la Nouvelle-Écosse, a exprimé le même point de vue. Parlant de la création de bureaux de Citoyenneté et Immigration Canada à Sydney, il a dit : « [L]'impact est considérable pour l'économie de cette région [...] les moyens technologiques dont nous disposons maintenant facilitent grandement la décentralisation. » (*Témoignages*, 22 février 2007)

Dans son exposé, Jeanette MacAulay, sous-ministre des Services sociaux et des Aînés au gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, a dit que la réinstallation d'un service des Anciens combattants dans la province dans les années 1980 a, dans l'ensemble, été avantageuse :

[N]ous avons constaté un changement dans notre culture. Le nombre de francophones et d'anglophones a changé à cause d'Anciens combattants Canada en particulier, et cela a eu des effets très bénéfiques pour notre collectivité. Je pense que cela a beaucoup enrichi l'Î.-P.-É. C'est un atout. Nombre de nos leaders

du secteur du bénévolat viennent du gouvernement fédéral. En outre, il a été assez bénéfique d'avoir des emplois bien rémunérés. Dans l'ensemble, cela a été très bénéfique.

– *Témoignages*, 20 février 2007

D'après Statistique Canada, l'administration fédérale employait en 2006 quelque 377 700 personnes, dont les trois-quarts travaillaient dans des régions métropolitaines de recensement³⁸. De plus, 31,2 % de l'effectif total de l'administration fédérale travaille dans la région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau³⁹. Le comité croit que beaucoup de ces employés, et particulièrement ceux qui assument un rôle de soutien administratif, peuvent être réinstallés dans des centres régionaux du Canada rural. Par conséquent,

RECOMMANDATION 2-4 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de réinstaller au moins 10 % de son effectif actuel des grands centres urbains dans des centres régionaux du Canada rural.

Conclusion

L'expérience du passé nous apprend que la réorganisation de la bureaucratie fédérale constitue souvent une tâche complexe qui n'atteint pas toujours ses objectifs. Les recommandations que nous formulons ici tiennent compte de ce fait, mais visent aussi à porter les préoccupations rurales à l'attention des plus hauts niveaux du gouvernement fédéral.

³⁸ Statistique Canada, « Emploi au sein de l'administration publique fédérale dans les régions métropolitaines de recensement », *Le Quotidien*, 29 novembre 2006, <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/061129/q061129e.htm>. Par définition, une région métropolitaine de recensement comprend un noyau urbain comptant au moins 100 000 habitants ainsi que toutes les subdivisions de recensement voisines dont 50 % ou plus des habitants ayant un emploi travaillent dans le noyau urbain ou dont 25 % ou plus des actifs occupés habitent dans le noyau urbain.

³⁹ *Ibid.*



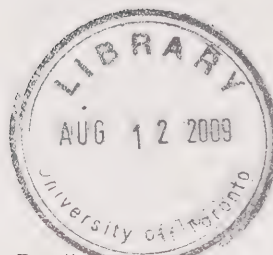
If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de l'*

Agriculture and Forestry

Agriculture et des forêts

Chair:

The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

Présidente :

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

Monday, June 16, 2008

Le lundi 16 juin 2008

Issue No. 16

Fascicule n° 16

(Volume 2 of 4)

(Volume 2 de 4)

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Final Report — *Beyond Freefall:
Halting Rural Poverty*)
(Section II: Reinvigorating Rural Economies
to Reduce Poverty)

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport final — *Au-delà de l'exode :
mettre un terme à la pauvreté rurale*)
(Section II : Ranimer les économies rurales
pour réduire la pauvreté)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
AGRICULTURE AND FORESTRY

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable Leonard J. Gustafson, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	Mahovlich
Callbeck	Mercer
* Hervieux-Payette, P.C.	Peterson
(or Tardif)	St. Germain, P.C.
* LeBreton, P.C.	Segal
(or Comeau)	

*Ex officio members
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS

Présidente : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

Vice-président : L'honorable Leonard J. Gustafson
et

Les honorables sénateurs:

Baker, C.P.	Mahovlich
Callbeck	Mercer
* Hervieux-Payette, C.P.	Peterson
(ou Tardif)	St. Germain, C.P.
* LeBreton, C.P.	Segal
(ou Comeau)	

*Membres d'office
(Quorum 4)

Senate



CANADA

Sénat

BEYOND FREEFALL: HALTING RURAL POVERTY

**Final Report of the
Standing Senate Committee on
Agriculture and Forestry**

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C.
Chair

The Honourable Leonard J. Gustafson
Deputy Chair

June 2008

Ce rapport est aussi disponible en français

.....

Available on the Parliamentary Internet:
www.parl.gc.ca

(Committee Business — Senate — Reports)
39th Parliament — 2nd Session

SECTION II:

**RE-INVIGORATING RURAL
ECONOMIES TO REDUCE POVERTY**

CHAPTER 3: AGRICULTURE AND RURAL LANDSCAPES

The Farmer Feeds Them All

The politician talks and talks, the actor plays his part.
The soldier glitters on parade, the goldsmith plies his art.
The scientist pursues his germ, o'er the terrestrial ball.
The sailor navigates his ship, but the farmer feeds them all...
The workman wields his shiny tools, the merchant shows his wares.
The astronaut above the clouds, a dizzy journey dares.
But art and science soon would fade, and commerce dead would fall,
If the farmer ceased to reap and sow, for the farmer feeds them all.⁴⁰

While it is important to recognize that “rural” is more than just agriculture, it is equally important to recognize that the term evokes, for many Canadians, iconic images of small farms surrounded by field crops and rolling landscapes; of livestock in fields and barns; of grain elevators, threshers and rural food markets. Increasingly, however, these images are becoming more the stuff of childhood bedtime picture books and Hollywood lore than contemporary reality. The rural landscape may look familiar but for the most part, agriculture in Canada is nothing like it used to be. The small family farm is disappearing or at least changing radically, and with it, much of what think of as rural Canada.

The reasons for this trend are well understood. Agricultural practices have already been substantially modernized over the past 50 years. Today in Canada, as in the rest of the developed world, fewer farmhands are needed while farm size and production capacity have increased dramatically.⁴¹ It thus takes fewer farmers to produce more food than ever before. Farmers also operate within an increasingly complex and interconnected agricultural and agri-food system that supplies both domestic and world markets. It takes technological know-how, risk management resources and marketing skills to navigate a modern farm operation successfully.

⁴⁰ Read by Senator Gustafson, 26 April 2007; quoted from the *Creemore Echo*, 18 March 2005.

⁴¹ The trend towards fewer but larger operations has not been limited to the farm level; it is seen in businesses that supply farm services and inputs as well as the food distribution, retail, and wholesale food sectors. Some have argued that this has contributed to the farmer's return being increasingly squeezed out from the final consumer purchase.

Given these broad trends, many farm operations find it difficult if not impossible to make ends meet. They cannot expand fast enough to lower their production costs; and even when they do, input costs often eat away at their profits. The committee heard many inspiring stories from farmers who, while faced with formidable obstacles, have managed to keep their farm operation afloat. However, the committee has also heard from many who believed there is no future in agriculture, either for them or for their children. Worse yet, some of our witnesses argued that federal agricultural policy has quietly encouraged struggling farm operations to get out of the business, and in so doing, contributing to the depopulation of Canada's rural agricultural landscape.

In this chapter, the committee looks at policy proposals that it believes could support and sustain the farm sector and reduce poverty amongst farm households. For the most part, the recommendations are built around policies that promote and recognize the valuable societal benefits associated with agriculture and sustainable rural landownership practices. The chapter begins however by reviewing recent trends in the agricultural sector.

The Farm Challenge

Producers who make their living off the farm have reacted in several ways to counter low farm incomes. Some producers have increased the size of their farms to decrease their unit cost of production. Other producers have not increased their land base but have attempted to increase efficiency by changing their farming methods, such as raising more livestock, changing to cow-calf operations, developing a feedlot or switching to more specialty crops on irrigated land. Other producers have sold a portion of their land to counter low income and still others have rented land to other producers and taken off-farm jobs. That situation is a fact in all our rural communities.

– Lynn Jacobson, President, Alberta Soft Wheat Producers Commission,
Evidence, March 6, 2007

We have had situations in my part of the world where a 50-year-old farmer — literally the same age I am — has just thrown in the towel this year. This is probably one of the hardest working men I have ever met in my life. We grew up together. He has farmed all his life. It is not his fault. Input costs and low commodity prices have put him in a situation where he has just had to turn his land back. That is happening more and more.

— David Marit, President, Saskatchewan Association of Rural Municipalities,
Evidence, February 27, 2007

As the committee showed in its interim report, the aggregate farming data suggests a troubling picture of a troubled sector: real net market farm income⁴² has hovered at or below zero since about 1987, with government program payments accounting for almost all of the farm sector's realized net income over this period. Even the recent increase in a range of agricultural commodity prices caused by an increase in global demand, normally a very positive sign for farmers, has been tempered by rising input prices and the appreciation of the Canadian dollar, leaving aggregate farm business income flat or only slightly higher than it has been over the last 20 years.⁴³

Data from the 2006 Census reveal one consequence of this stagnant income picture: between 2001 and 2006, the number of census farms in Canada fell by 7.1% to 229,373,⁴⁴ continuing a well-established trend that began in the 1930s. Anecdotal evidence puts a human face on this grim statistic. Shawn Carmichael, Director of the Leeds and Grenville Landowners Association, painted a picture of the dramatic changes that have taken place in the farming areas of eastern Ontario at the committee's meeting in Athens, Ontario:

Forty years ago in our area, in a square mile from our house, we had over 12 milk producers and those milk producers milked, on average, 30 or 40 cows. Back then, neighbour helped neighbour. Everyone up and down the road helped one another and looked after one another. No one was rich, but no one was living in

⁴² Real net market farm income is defined as "realized net income" less "government direct payments," adjusted for inflation. Realized net income is defined as the difference between a farmer's cash receipts and operating expenses minus depreciation, plus income in kind.

⁴³ According to Statistics Canada, "Canadian producers saw their realized net income fall for the second consecutive year in 2006 and hit its lowest level since 2003. Rising interest, wage and fuel costs, together with falling hog receipts and program payments, more than offset increases in revenue from crops and cattle." See Statistics Canada, "Farm Receipts," *The Daily*, 26 November 2007, available at: <http://www.statcan.ca/Daily/English/071126/d071126a.htm>

⁴⁴ Statistics Canada, *2006 Census of Agriculture*, available at: <http://www.statcan.ca/english/agcensus2006/index.htm>

poverty either. Today in that same square mile, we have one producer, and that one producer is milking 300 cows. You might ask how this affects our rural economy. Well, it does, because now one producer buys all of his inputs outside of the local economy, whereas before, 12 producers bought their inputs within the local economy and supported the local economy. They went to the hardware store and the grocery store. There was a cheese factory almost every five miles down the road. Those cheese factories employed local people. In return, we supplied those cheese factories with local milk. Today, there are no local cheese factories; they are all gone. To understand how that affects the local economy, when you no longer have those producers producing, that money is no longer there in the local economy, supporting the community.

— *Evidence*, March 30, 2007

David Campbell, one of the surviving dairy farmers in the same area of eastern Ontario, told the committee that the consequence of these trends can be seen in a number of ways: “Many of our farmers are in trouble. The stress line is working overtime. We should not even have a stress line. Farmers need help. I have come through many tough times and I do not want to see the next generation do what I have had to do and live the way I have had to live. That is my bottom line.” (*Evidence*, March 30, 2007)

Some farm families cannot make ends meet even when they rely on off-farm income. As Gib Drury, President of the Outaouais-Laurentides Beef Producers, stated, these farmers are “in general ... asset-rich, heavily debt-burdened, not cash-strapped, but cash-broke. They do not have the money in their pockets and they have probably achieved the limit of what they can borrow at the bank.” (*Evidence*, June 8, 2007)

When the family finances are in trouble, a farmer’s sense of self-worth often suffers as well, putting enormous strain on the household, as Diane Martz, Research Manager at the Prairie Women’s Health Centre of Excellence, noted:

Ideas about self-sufficiency are really important to people, especially men who are farming. Many of the men whose family farm operations are in financial difficulty blame themselves. They blame themselves for letting down the generations that came before them, that went through the Depression, that kept the farm going and that have put all of their years — almost a century in many cases — into the farm. They see themselves, in this particular financial crisis, as carrying that burden and shouldering the blame for allowing that farm to go out of business, and also for not enabling their children to farm.

— *Evidence*, November 23, 2006

Further analysis of the farm income data provides a clearer picture of just *who*, statistically speaking, is suffering the brunt of these long-term income trends and who, exactly, is getting out of the farming business. Table 4-1 shows income breakdown by farm size for 2004, using a typology developed by Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC) to better target its policy efforts. For the purposes of this discussion, a key concern is the class of farms defined by Statistics Canada as “low-income farms.” These are small and medium-sized farms with total annual farm revenue between \$10,000 and \$99,999 and with total family income of less than \$35,000. As Table 3-1 shows, low-income farms on average earned \$17,336 in annual income in 2004 thanks entirely to off-farm income, which accounted for 109% of total family income. In other words, low-income farms *lost* money on their farming business. The table also highlights how important off-farm income has become for total family farm income among all groups.

Table 3-1: Farm Family Income by Farm Typology, Dollars per Farm, 2004

	Family Income From Farm Operation (includes government payments)	Off-Farm Family Income (includes government transfers)	Total Family Income	Off-Farm Income as % of Total Family Income
(S)				
Small Farms	3,710	35,535	39,245	91%
Medium Farms	10,671	71,166	81,837	87%
Large Farms	40,702	46,819	87,521	53%
Very Large Farms	103,168	47,782	150,950	32%
Pension Farms	11,298	56,187	67,485	83%
Lifestyle Farms	-5,360	105,913	100,553	105%
Low Income Farms	-1,646	18,982	17,336	109%

Definitions:

- Small farms: Family farms with total operating revenues of \$10,000 to \$49,999;
- Medium farms: Family farms with total operating revenues of \$50,000 to \$99,999;
- Large farms: Family farms with total operating revenues of \$100,000 to \$499,999;
- Very large farms: Family farms with total operating revenues of \$500,000 and over;
- Pension Farms: Family farms where the oldest operator is 60 years or older and receiving a pension income, and where no children are involved in the day-to-day operation of the farm;
- Lifestyle: Small-size family farms (revenues of \$10,000 to \$49,999) with total family off-farm income of \$50,000 or more; and
- Low Income Farms: small and medium-sized farms with total annual farm revenue between \$10,000 and \$99,999 and with total family income of less than \$35,000

Source: Statistics Canada, CANSIM Table 002-0026.

Given this picture, it is not surprising that the census data indicate that the type of family farm most likely to disappear is farms with cash receipts of less than \$250,000. Table 3-2 shows the decline between 2001 and 2006 in the number of farms with annual receipts of less than \$25,000; \$25,000 to \$99,999; and \$100,000 to \$249,999. The biggest decline in percentage terms – 13.6% – was registered in the last-mentioned category. The number of farms in the two largest revenue categories, however, actually increased. In other words, large farm operations are getting larger and more numerous and small and medium-sized farms are getting out of the business. This conclusion is supported by other census data which show that, despite the overall reduction in the

number of farms, the number of acres under production actually *increased* between 2001 and 2006.⁴⁵

Table 3-2: Number of Farms by Income Category, 2001 and 2006 Census Data

Farm Receipts	Number of farms in 2006	Number of farms in 2001	Percentage change
Less than \$25,000	88,392	96,570	-8.5%
\$25,000 to \$99,999	62,030	69,828	-11.2%
\$100,000 to \$249,999	39,971	46,280	-13.6%
\$250,000 to \$999,999	33,078	29,792	11.0%
\$1 million and over	5,902	4,453	32.5%
All farms	229,373	246,923	-7.1%

Source: Statistics Canada, Census of Agriculture, 2001 and 2006.

Sandra Lawn, another witness at our meeting in Athens, told the committee how the reduction in farming has changed the rural fabric in her area: “One of the things that has happened is the fabric of the rural community has changed drastically, whereas previously people were in farming and forestry. Now, only 15 per cent of the people in the rural countryside are involved in farming.” (*Evidence*, March 31 2007)

Farmers have responded to these income trends as they always have. Some have been forced to sell the family farm. Others have survived by expanding, acquiring their neighbours’ farms, increasing technology use and engaging on-farm processing or specializing to reduce costs. Still others have managed to keep the farm going by developing niche markets. The committee visited the home of one farmer, for example, who was moving out of hog production and into what he hoped would be the lucrative business of pigeon farming.

⁴⁵ There is considerable provincial variation behind this broad pan-Canadian increase. Land under production in British Columbia, for example, increased 9.6% while Newfoundland and Labrador, Prince Edward Island, Ontario and Saskatchewan reported drops in the acreage of land involved in agricultural production.

It is important to note that the farm sectors that fall under a supply management system (poultry, eggs and dairy) have not suffered the same kind of cyclical farm income crises as other farm sectors in Canada. In many ways, they are a farm success story, as Laurent Souligny, Chair of the Canadian Egg Marketing Agency, reminded the committee: “As rural populations decline, an ever-smaller tax base exists to support the necessary rural structure. Supply management remains a stalwart within the rural tax base. This, in turn, makes rural Canada a better place to live and visit. The positive benefits of supply management are felt from gate to plate. We are a success story in Canadian agriculture; we are a success story in rural Canada.” (*Evidence*, November 29, 2007)

At some point, most farmers (although less so in the supply-managed sectors) have turned to off-farm work in their struggle to keep the farm household afloat. As Table 4-1 clearly demonstrates, the use of off-farm income to support the farm household is especially pronounced among low-income farms, whereas the supervision and management requirements of larger farm operations make off-farm employment less of an option or a necessity.⁴⁶ As Statistics Canada’s Denis Chartrand noted however, off-farm income has become increasingly important even for households that operate larger farms: “We know from our data that more and more farmers depend on off-farm income to make necessary revenues for a good living. You can see in our last data series that more than half of the farms with \$100,000 to \$500,000 in gross revenue now must get off-farm income. That was a development with the last series. More and more farmers have to rely on other sources in order to be able to operate.” (*Evidence*, October 5, 2006)

The high reliance on off-farm income is a very telling sign of the unique and complex nature of agriculture, and of how farming is affected by lifestyle options as well as economic pressures.⁴⁷ Some households rely on off-farm income as their primary source of revenue, in which case farming is intended only to supplement their family income – farming is, in some sense, a “lifestyle” choice. For others, farming is the primary

⁴⁶ Alessandro Alasia et al., *Off-Farm Labour Decisions of Canadian Farm Operators in 2001: The Role of Operator, Farm, Community and Regional Determinants, 1991 to 2001*, Agriculture and Rural Working Paper Series No. 085, Statistics Canada, Ottawa, 2007.

⁴⁷ There are important incentives to having a spouse work off-farm, especially if the off-farm job comes with employment benefits such as a pension or dental coverage for the whole family.

activity, and off-farm employment is the only way to pay the bills and keep the farm afloat. The level of reliance on off-farm income varies by farm-size category and also by farm sector: some sectors are more seasonal than others. Dairy and poultry farmers, for example, operate year-round and therefore rely less on off-farm income than cattle farmers or grain and oilseed farmers.

The subject of off-farm income generated divergent views from the committee's witnesses. Some accepted off-farm income as an unavoidable reality of the modern agricultural sector. They also argued that this activity should be recognized when governments are developing rural and agricultural policies:

We must look at the realities of life. A significant percentage of Ontario farmers who make off-farm incomes say that there is a need for an effective rural economic development policy to provide off-farm income opportunities and other employment entrepreneurship opportunities for the husband or wife to work off the farm at certain times of the year. However, there needs to be the recognition of both in terms of addressing that particular rural economy.

– Harold Flaming, The Ontario Rural Council,
Evidence, March 29, 2007

Others expressed strong concern about the growth in reliance on off-farm income, seeing this trend as a sign of rural decline and unfavourable structural changes in the industry and, ultimately, as a threat to food security.

Far from being an indication of the health of the rural economy, the wide-scale dependence on off-farm jobs is a clear signal that the food production system in Canada is in serious trouble.

– Tanis Everett, National Farmers Union,
Evidence, March 6, 2007

From my perspective as an aging woman, these policies have been market- and trade-driven by the corporate world and do not come close to meeting social needs of a community or an ecological integrity for our land. Government policy has been deliberate in discouraging the small family farm model for 50 years. Farmers have been tenacious in finding ways to stay on their farm through off-farm jobs or by both spouses working two or three jobs.

– Marilyn Gillis, Women's Advisor, National Farmers Union,
Evidence, March 8, 2007

Towards A New Agricultural Approach

Over the course of its hearings, the committee heard from many farmers who were disappointed by the level and types of assistance provided by the federal and provincial governments (regardless of political persuasion), especially compared with what is available in the United States and in Europe.

The American Farm Bill is heavily subsidizing the U.S. farmers. I have very good friends on the U.S. side, and they are just laughing at us. They are hauling their commodities into Canadian elevators because we are paying a top dollar, but they do not care what they get for that product because the county loan rate says they are going to make money putting it into the ground, regardless of what they get. That is the truth. We can sit here and talk all we want about agriculture and where it is going to go, but until the federal government comes to the table and says it is going to introduce a farm bill or some type of farm program it is not going to get better. I do not care if you call it revenue insurance or what you call it; that is where agriculture has to go.

– David Marit, President, Saskatchewan Association of Rural Municipalities,
Evidence, February 27, 2007

Other witnesses went further, arguing that governments in Canada have quietly supported this shift from small family farms to big, mostly export-oriented farms. They said that the root of the problem is a lack of market power and that international trade agreements have made matters worse by limiting, or threatening to limit, the types of policies that governments in Canada can use to support the farm sector.

I do not want welfare. I want a fair price for my product. Farmers do not want welfare. [...] Thank you but I do not want government money. I want action to keep farmers farming. Yes, there needs to be emergency money but I have yet to see a delivery system that actually works, so forget that route. If you can come up with something simple that works, fine, but I do not think you can actually do that. Farming is far too complicated. What I want is a policy that keeps farmers farming in Canada. This export, export, export, "bigger is better" business, is not going to work.

– Ranald MacFarlane, National Farmers Union,
Evidence, February 20, 2007

These points of view raise fundamental question, namely, what is the role of government in shaping agriculture in Canada? And what do we want agriculture to look like in the future? The committee believes that any vision for the future of agriculture must set the goal of encouraging a safe, healthy, profitable and environmentally

sustainable agricultural and agri-food sector. Perhaps most importantly farming must be seen by the next generation of potential farmers as an exciting profession where one can earn a living and raise a family. As one witness observed, the key to this is addressing the lack of profitability in agriculture:

...(W)e go back to the nub of the problem, which is a lack of profitability in agriculture. If there was profit in the industry, we would not be struggling with this intergenerational transfer of this huge resource.

– Geri Kamenz, President and Chairman of the
Board, Ontario Federation of Agriculture,
Evidence, March 30, 2007

Further, the renewal of agriculture should be integrated with a larger strategy for rural renewal –recognizing that a healthy and sustainable rural economy benefits the agricultural sector. In addition, it should incorporate measures that help all farmers take advantage of the opportunities and challenges posed by the growing concern of the effects of climate change.

The federal, provincial and territorial governments are working on a new national policy framework for agriculture. On 29 June 2007, in a document entitled *Growing Forward*, federal, provincial and territorial ministers of agriculture set out agreed-on principles and a basis for negotiating that framework, which will also involve industry stakeholders.⁴⁸ *Growing Forward* outlines three policy outcomes (or goals) for the framework, namely:

- (1) a competitive and innovative sector;
- (2) a sector that contributes to society's priorities; and
- (3) a sector that is proactive in managing risks.

⁴⁸ Under the *Growing Forward* framework, a new suite of business risk management programs where agreed upon by federal, provincial and territorial governments. The programs are the AgriInvest, AgriRecovery AgriStability and AgriInsurance. They replace the coverage previously supplied by the Canadian Agricultural Income Stabilization (CAIS) and Production Insurance programs. As under the previous coverage, the new programs provide income stabilization and disaster relief to farmers. An added feature is a proposed new savings account program, the AgriInvest, where producers make deposits into an account which is matched by federal and provincial governments. The government argues that this program gives producers increased flexibility to cover small margin declines or for risk mitigation and other investments. Another feature is the AgriRecovery program which is designed to replace the ad-hoc nature of government assistance for agricultural disasters.

The committee is encouraged by the policy outcomes outlined in *Growing Forward*.⁴⁹ The committee further believes that this emphasis should give farmers the resources and the tools they need in order to help them succeed in today's rapidly changing global environment. In the rest of this chapter, the committee outlines some recommendations that based on witness testimony, it believes could fit within this framework. These recommendations are based on several encouraging trends identified by our witnesses, including increasing consumer demand for organic and locally grown products and environmentally sensitive production, increased opportunities due to the recent growth in demand for non-food agriculture, i.e., ethanol and other biofuel energy sources, and the growing potential for farmers to profit from the growing demand for carbon sequestration and other non-traditional agricultural forms of "production" such as watershed and wetland protection and agro-tourism, activities often grouped under the heading of "multifunctionality." As the honourable Gerry Ritz, the Minister of Agriculture and Agri-foods Canada also pointed out, exciting innovations in science and biotechnology may profoundly affect the nature of agriculture in Canada. This too, is part of the multifunctional thinking surrounding the agricultural sector:

I had the great opportunity to present an introductory speech at the Biotechnology and Life Sciences Conference here in Ottawa last fall. There have been tremendous gains in biotechnology from an agricultural standpoint across the industrialized area of Canada. I jokingly said at that point, in my grandfather's era, the hands were on the plough handles; now they are on the microscopes and everyone is wearing lab coats. Those are today's pioneers in science, innovation and technology which will change the face of rural Canada.

– *Evidence*, February 5, 2008

Throughout the ensuing discussion, the committee is sensitive to the fact that as a whole, Canada's agricultural sector is more dependent on exports than its major trading partners, especially the United States and the European Union. This dependence means that Canada is particularly vulnerable to trade action (countervailing duties) and restrictions in access to export markets. World Trade Organization (WTO) and other trade agreements and negotiations can have a significant impact on the bottom line of farmers. Consequently, Canadian governments have to walk a fine between providing

⁴⁹ In November 2007, federal, provincial and territorial ministers agreed to seek authorities from their respective governments to continue existing programs under the current agricultural policy framework (APF) for one additional year starting April 1, 2008.

much needed income support to farmers and recognizing that agriculture support can invite harmful trade action.

Addressing Poverty Among Farm Families

On 31 July 2006, the Minister of Agriculture and Agri-Food launched a \$550-million Canadian Farm Families Options Program (“Options”) with the goal of alleviating financial stress on farm families and individuals. The two-year pilot program, which ended in March 2008, essentially provided a guaranteed income to eligible farmers, promising them a minimum total income (including off-farm income) of \$25,000 for families and \$15,000 for individuals. Farmers with income above these thresholds did not qualify for government assistance. Applicants had to report gross farming income of \$50,000 or more to be eligible and were also required to obtain training and advice from approved business services.⁵⁰

This is a pilot project. This has never been done before in public policy. It will help bring those people up to a certain level. It does two or three things. It helps to give them something to live on. Statistics Canada says that there are up to 26,000 families in rural Canada trying to get by on less than \$25,000 per year. That is a concern.

– The Honourable Chuck Strahl, former Minister of Agriculture and Agri-Food,
Evidence, October 5, 2006

The program received mixed reviews from our witnesses. Some believed that the program, although well-intentioned, indirectly endorsed a poverty-level income for farmers instead of helping to generate the real investment and policies that farmers need in order to make a living from the market:

⁵⁰ Applicants must participate in the Farm Business Assessment program and have a consultant assigned to their file through the Canadian Farm Business Advisory Services; or have completed an Individual Learning Plan to pursue skills training to improve on-farm and/or off-farm family income through the Canadian Agricultural Skills Service; or have completed an approved equivalent activity offered through other services.

The Canadian Farm Families Options Program was implemented to ensure that people received a poverty-level income. The program totally ignores the financial needs of the industry and the investment. These needs will result in more debt and the increase of rural poverty. This result is due to agriculture policy failure. This result is due to a disconnect between Canada's national and international policies.

– Ken McBride, President, Agriculture Producers Association of Saskatchewan,
Evidence, March 8, 2007

On the other hand, the committee notes that despite these concerns, over 15,270 applicants received payments in the first year of the program based on their 2005 tax information at a total cost of \$145.1 million. The committee also had the privilege of meeting farm families who benefited from the Options program, and we were deeply moved by their passion for farming despite extremely difficult financial situations. For some of these families, the program meant the difference between keeping and losing the farm; for others, it meant being able to buy warm winter clothes for their children. Text box 4-1 reproduces extracts from the testimony of Marthe Tremblay, a farmer who benefited from the Options program.

Text Box 3-1: Marthe Tremblay's Story

Marthe Tremblay grew up on a dairy farm in Québec. In the late 1970s, after studying social work at university, Ms. Tremblay joined her father on the family farm. In the early 1990s, she and her father abandoned the dairy business for health reasons, leaving her brother responsible for the farm operations. In 1998, her brother in turn “gave it all up” because of a “frightening drop in prices.” The transcript of Ms. Tremblay's story, edited for brevity, follows:

“I was still crazy about farming, so I bought the land, becoming the sole owner, and said: ‘No, we will continue in farming. I love it too much to give up.’ So I kept my job, which at the time brought in \$30,000 a year in outside income. With that income, I was able to go to the Financière agricole du Québec and buy the land. There were ten children in the family, and my parents were unable to provide everything. There were debts. By the way, I myself am a single mother with one child, who is now 19. In 1998, we did have 680 acres in production as well as farm buildings, because we had had 85 dairy cows. There again, because of my passion for farming, I said that those buildings should not remain empty. So I slowly established a sheep breeding operation. I bought 18 ewes that were no longer good for producers' purposes. With those 18 ewes, I built up a flock. By 2002, I had 140 ewes. [...] In 2002-2003, with good advice and my love of farming, I took the plunge and went further in debt to bring the flock up to 270 head. But according to the Quebec sheep production model, for the operation to be self-sufficient — I do not know whether it is the same in the rest of Canada — you need 476 ewes and a debt level of under \$1,000 per ewe. By buying the land and reinvesting, my debt per head stood at \$1,050, but I did have my outside income. That outside work took 50 to 55 hours a week in addition the work I did on the farm. But I got it done. It might look like I am wearing a halo, but you really need to love farming to do this.

So in 2002-2003, when I finally started producing lamb, we got BSE, which affected all ruminants. Prices plummeted and the borders were closed to the major part of the market. So I was selling lamb at a loss of \$20 per head. So we had to bear those losses while our fixed costs stayed the same. My situation remained the same, I had production costs and my earnings from the outside. But there is a point where you just burn out. There are 60 hours of work a week to put in on the farm, and there comes a point where you have to stop.”

In 2004, I was a coach at the animal feed meal company. I had a good salary, but meal companies were in a difficult position and it is often those who cost most who are fired first. [...] So they laid me off, and told me that they would hire me again in the fall because the young people were doing well. [...] I was burnt out, so I did go on unemployment. But as soon as I started receiving my unemployment benefits, all the agricultural income I got was taken into account — that is how it is done in Canada — and 15 per cent of my gross farm income was deducted from my unemployment benefits. So instead of getting the \$475 in unemployment benefits per week that I was expecting, the income I received during the summer from selling lamb was taken into account, that was deducted, and I also had a lot of expenses at the time, including sowing, harvesting and all that. I had already hit a major obstacle, and my unemployment benefits were lower. So my budget projections no longer applied. I went back to work in the fall because I had no choice. I had to fight to get back in because they were not planning to take me back, but at the end of the day I did go back to work for a year, and then became ill. Then I had to stop.

I really had to find a solution. With a production of 500 lambs a year and the farm, you have to find a solution if you want to live off it. You cannot be at the mercy of supply and demand. So I decided to do my own marketing to cut out all the middle men and to get to a point where I could live off my lamb production. That is what I have been doing since 2005 but throughout that period, fixed costs have remained the same. Production costs have gone up, while fixed costs, which never went away, also increased, including electricity, gas and property tax. Everything went up. So that liquidity Mr. Pellerin and Marie were talking about earlier is very difficult to achieve when you have to drag all that around.

I realized that this was no longer working, and tried to decide what to do. [...] We brought 10 producers together — we called that a small market — where we sell our products locally all year, not just five months a year like public markets often do. We decided to sell throughout the year to have a common goal, to feed our population and to have a small guaranteed income every week. Since December 9, I have a small guaranteed income from my lamb production, among other things, with my own marketing, amounting to \$70 to \$150 a week. Ten producers have become my partners. They are medium-sized producers, not on the scale of major farmers. These are young people aged between 20 and 30, who are much younger than I am. I am 52. We are re-educating people to come back to buying locally. We see a light at the end of this particular tunnel. Yes, we are dealing primarily with major agricultural operations, and Quebec, Canada and all other places are involved in extremely large-scale farming. Mr. Pellerin was saying earlier that we focused on exports. What did that lead to? Greater poverty.

Yes, we have the right to ask questions, but would we also have the right to ask a different question, knowing that it might lead to two levels of farming — mass farming and medium-level farming? How could we make a living off farming by stopping our exports and first feeding our rural communities and regional communities? Would you be interested in focusing on ways to support and review agricultural policies? Yes, we have some good agricultural policies, but they are good for mass agriculture, not for smaller-scale farming. [...] I am here to tell you that I am not poor because I do not know how to count, or because I do not know how to work, or because I stuck my head in the sand. I was made poorer by the existing infrastructure. We need support from national, provincial, regional and local policies if we are to continue feeding people, and feeding them well. It is one long economic chain. We will be in good health if we are well fed, and the rest will follow. That is why I still love farming, for my 19-year-old who has been working since he was 15 and who wants to take back the land. I am not sure that I will leave it to him. As Maria was saying earlier, farming is physically demanding and psychologically difficult, but we believe in it.

For these reasons, the committee was disappointed to learn that the federal government would not be extending the Options program beyond March 2008. It also was disappointed to learn that the federal government failed to spend the full \$550-million in funding initially announced for the program and that it limited eligibility in the

second year of the program to those who had qualified in the first year. The committee believes that initiatives such as the Canadian Farm Families Options Program are an important tool for directly addressing the needs of low-income farmers, while not infringing on Canada's trade commitments. The committee is also impressed by the fact that the pilot program included training and business advice to help farmers improve their earnings and eventually wean themselves off the program. Therefore,

RECOMMENDATION 3-1: The committee recommends that the federal government reintroduce the Canadian Farm Families Options Program with modifications that take into account feedback from farmers. The program should operate for at least another three years, at which point a full analysis of the outcomes should be conducted to determine the extent to which the program helped address farm poverty by making low-income farms more profitable and sustainable.

Farm Succession And Renewal

Farm succession is a process by which the farm business is passed on to subsequent generations. The incidence of farm successions is expected to increase in the near future due to the large number of farmers who will be soon exiting the industry. According to the 2006 Census, the average age of a farm operator in Canada is 52 years of age. The percentage of operators over the age 55 years in 2006 was more than 40%, the highest percentage of farmers over the age 55 of any period.⁵¹

The agricultural sector is having difficulty keeping young farmers on the farm which contributes to the trend towards larger but fewer farms: "...young farmers are not staying on the farm and farms continue to disappear in our community only to be swallowed up by larger and/or foreign operations."⁵² Finn Poschmann, Research Director of the C.D. Howe Institute observed that the trend towards large but fewer farms will continue:

...the farm that the next generation takes over stands a good chance of being larger in terms of acreage and with more equipment on it than the previous generation's farm. There is a tremendous amount of farm consolidation that is important to making farms viable businesses. The size of a viable farm in Canada in this decade is probably a fair bit larger than one in the last. What happens is that you do have this intergenerational transfer of farm assets. However, they will probably end up being larger than they were before.

– *Evidence*, November 7, 2006

Witnesses cited a number of reasons to explain why the younger generation is reluctant to move into the farm business. The main reason is simply that younger people gravitate towards other forms of employment. Harry Cummings, a professor in the School of Environmental Design and Rural Development at the University of Guelph suggested however that part of the problem may be that young people are following the advice of their parents: "In many cases, I find farmers telling their children not to farm because they would not like their children to have the life that they have had. I constantly hear this story from people who are struggling to make ends meet in the farm setting."

⁵¹ Statistics Canada, *Daily*: "2006 Census of Agriculture: Farm Operations and Operators" released May 16, 2007.

⁵² Written submission from Young Parkyn McNab presented to the committee as evidence by Hank G. Van Beers, Reeve, Division No. 5, Municipal District of Taber on March 7, 2007.

(*Evidence*, October 31, 2006) As Dr. Cummings testimony suggests, this advice is rooted in a hard reality – farming is back-breaking work and profits are difficult to come by. Brian Hill, President of the BC Breeders & Feeders Association, for example told the committee that:

My sons do not want to go into my business. A few years back it was either get a little bit bigger or get a little smaller. Unfortunately, my boys did not want to invest in it because dad works too bloody hard. That is the problem today. I wonder how many people in this facility here will go into agriculture. There is no incentive to stay on the land. Money is a great motivator, and people enter jobs and businesses based on the idea that there is certain light at the end of the tunnel and they expect to be able to provide their families and their communities with a decent living. Unfortunately, at the end of the day, most farmers figure out that by the time you take your expenses off your product, you are in the hole. This has not come about overnight. It has been happening for quite a number of years.

– *Evidence*, March 5, 2007

Despite these formidable obstacles, it is also important to recognize that many potential young farmers are deterred because they lack access to the large amounts money needed to start and run today's farm operation despite a number of federal tax measures aimed at facilitating intergenerational transfers of farm property, including:

Rollover Provision: The rollover provision is a tax measure that encourages farm transfers to take place within the family. It is designed to postpone the capital gains on farm property if it is transferred to a child⁵³ who uses the property mainly for farming. Capital gains does not need to be reported until the child sells the property. The tax liability can conceivably be deferred indefinitely if the farm property is continuously transferred to subsequent generations;

Lifetime Exemption of Capital gains: Farmers also have access to a \$750,000 lifetime capital gains exemption for qualifying farm property. In the case of a farm family, a spouse is also eligible for the \$750,000 exemption, amounting to \$1.5 million in capital gains exemption. If children are involved in the farm business, the exemption can be further increased; and a

Ten Year Capital Gain Reserve: A deferral of tax on capital gains for up to ten years is available if the proceeds of the a disposition of farm property has not been fully received and if the property is sold to the farmer's child. A minimum of 10% of the taxable capital gains must be reported in each year.⁵⁴

⁵³ A child is defined to include grandchildren or great-grandchildren.

⁵⁴ Other qualifying property include: family fishing property, small business corporation shares, as well as gifts of non-qualifying securities made to a qualified donor.

In addition, Farm Credit Canada (FCC) provides two types of loan programs to facilitate the transfer of farm assets to the next generation, namely the Accelerator Loan Program and the Transition Loan Program. Both of these programs are similar in the sense that the seller plays a role in financing the loan while the FCC guarantees its full repayment. Similarly, in both cases, the seller receives only a portion of the proceeds of the property disposition in the first year of the transfer but then is paid in instalments in the subsequent years.

Farm succession planning is not an easy undertaking. It entails difficult life decisions that are technically complex and emotional. For many farmers, the farm is not just a place of business but it is where they live. Farm succession therefore also involves the possible transfer of the family home. Some observers have suggested that many farmers may be unprepared or are underestimating the time and complexity involved in the succession planning process.⁵⁵ The federal government provides financial support to help farmers in developing comprehensive business plans or succession plans through the Specialized Business Planning Services (SBPS). The federal government also provides funding under the Farm Business Assessment program, which often benefits farmers by helping with the financial planning prior to undertaking a succession plan under the SBPS program.

The committee is concerned that not enough resources are being devoted to help with the transition of farm capital and equipment to the next generation of farmers. Also, the committee believes that more can be done with respect to tax incentives to help with farm property transfers, as suggested by Hank G. Van Beers Reeve, Division No. 5, Municipal District of Taber:

It takes a lifetime to build up an inventory and pay for the equipment. When the farmer retires, it is all sold in one year and the taxes are paid. He has to live somewhere. There is not much room or opportunity for farmers to reinvest some of that money. I am sure farmers would be interested in leaving some of that money in agriculture. A person can roll over capital gains to immediate family members. One of the suggestions was to extend that right to non-arm's length individuals if the farmer that sold out would provide some financing for the next generation, even though it was not sold to immediate family members....The

⁵⁵ Written submission from Young Parkyn McNab presented to the committee as evidence by Hank G. Van Beers, Reeve, Division No. 5, Municipal District of Taber on March 7, 2007.

other recommendation is to enhance the application of capital gains reserve from 10 years to 20 years. I think it is 10 years, and if we could extend that to 20 years, that would be helpful as well.

– *Evidence*, March 7, 2007

With these considerations in mind, the committee believes that the federal government should do more to ease the process of farm succession.

RECOMMENDATION 3-2: The committee recommends that the federal government eliminate the tax on capital gains on the disposition of qualifying farm property of an active farming business to a child (as defined in the *Income Tax Act*) who commits to engage in an active farming business. The committee also recommends that the federal government re-examine and enhance existing tax measures such as the ten year capital gain reserve and other related tax measures to facilitate the transfer of farm property to the next generation. It should also increase the amount of support given to farmers to encourage and help with farm succession planning.

Multi-Functionality – A New Way Of Seeing The Farm

Some of the ways that Europeans have looked at this problem are very interesting. They use a multi-functionality approach; they look at farming as more than producing a commodity. People who are on farms play a number of roles, including some very important environmental roles. Farms are places for sequestering carbon and protecting watersheds and so on, and those are roles that can be supported. I would look seriously at that. Many farmers would tell you that they want to earn what they get. They want to get a fair price for the products they produce, and I would consider products broadly to include environmental products. That would probably be one of the more palatable ways to spend that money on a number of fronts.

– Diane Martz, Research Manager, Prairie Women's Health Centre of Excellence,
Evidence, November 23, 2006

We must implement an agricultural policy designed to ensure national food self-sufficiency, a policy based on the recognition of agricultural multifunctionality and the new functions of agriculture. Agriculture is undergoing a number of changes. In the future, agriculture will have new functions relating to energy production, wind farms, bio-fuels. It will also have new ecological functions like carbon storage. It is evident that in the future agriculture will be utterly transformed.

– Bruno Jean, Research Chair in Rural Development,
Université du Québec à Rimouski,
Evidence, October 26, 2006

Many Canadians associate agriculture first and foremost with the production of food and fibre. Those are indeed the primary activities of agriculture; but it is the source of much more. First, crops may be a source of renewable fuel, or natural medicine or pharmaceuticals, or raw material for industrial production. Second, farmland may provide intended or unplanned positive side-effects such as the protection of biodiversity, watersheds, land conservation or the prevention of soil erosion. It can also be managed in such a way as to reduce greenhouse gas (GHG) emissions or to help prevent damage by fires or floods. Third, domestic agriculture performs a wide range of social functions: it can ensure food security, improve nutrition and health protection, provide rural employment, populate remote areas, and help preserve local markets and rural heritage.

The term multi-functionality is used to express an idea that many of us know instinctively, namely, that agriculture provides these and other kinds of important societal benefits. Many of these benefits, however, are not reflected in commodity prices and do not translate into compensation for the farmer. As noted by Peter Apedaile, Professor Emeritus of the University of Alberta's Department of Rural Economy, "Farmers are needed in this country, and they are needed for all kinds of reasons. Most of those reasons do not translate through market demand and supply forces. Therefore, the pricing of the services that they produce is not discovered."(*Evidence*, November 9, 2006)

Professor Anthony Fuller of the School of Environmental Design and Rural Development, University of Guelph, argued that Canada must follow the lead of many European countries and rethink the role of agriculture and rural landowners in society:

It is the issue of the decade, maybe the century. The land and the people who occupy the land have a major role to play. The increase in the subsidy that you refer to, certainly in Europe anyway is because Europe is already switching from the blue box to the green box and getting out of commodity support and into environmental support. The Europeans are encouraging landholder's — I use that term because there are people who hold land who do not necessarily farm — and getting them to participate in the EGAS, environmental goods and services. They take care of our rivers, our forests, and our land, as well as take chances in the marketplace with the commodities as well. That is a valid and major contribution that the state can make to the environmental question through the land, and it partly resolves the farming question at the same time. It becomes something like a guaranteed sort of income; however, it is linked to providing services to look after the land in certain ways, which is perhaps not the same.

– *Evidence*, October 31, 2006

Roger George, Chair of the Economic Development Committee for the Municipality of Powassan, echoed these themes in his presentation to the committee:

Just as we need to make huge commitments to the environment and climate change or whatever, let us involve the landowners in that. Let us involve the rural business owners. That involvement will be part of a growth centre, the new economy that will use these dollars that the public will invest. This investment will keep our rural communities strong. I can give countless examples in Europe of the shifts such as planting trees. They ripped up all the hedges, and goodness knows what, and wondered where all the birds went. The birds are coming back. There are 5 million birdwatchers in Europe alone. It is a huge business. Farmers can make money by renting out part of their operation. In Denmark, a fellow spent \$30,000 to build an observation tower. It was the best investment he ever made.

– *Evidence*, April 17, 2007

Witnesses such as Cynthia Edwards, National Manager, Industry & Government Relations, Ducks Unlimited Canada, believe that conservation should be part of the new approach to farm policy and programs, and that the policy development process should include input from full-time farmers, part-time farmers and rural landowners, who are custodians of the land and have a role to play in safeguarding the environment.

The conservation of natural areas should be part of the new approach to farm policy. Multiple benefits can be capitalized on, providing new opportunities for rural residents and can lead to attracting new residents, including immigrants, to these special places. The Canadian government has an opportunity to shift away from the traditional views that have helped form the economy of this country toward a new vision for the rural areas of Canada. We have a choice: We can continue to let our rural areas erode or we can capitalize on their inherent wealth.

I am not willing to leave rural Canada to its fate. We need to broaden our policy approach to recognize the value of our natural capital beyond the traditional market-based industries and to take a strategic approach to building on these assets. In conclusion, an effective ecological goods and services policy that recognizes and rewards the contribution of rural landowners and managers is an important component of an integrated strategy for addressing rural poverty. A focus on our natural capital and the goods and services it provides can help diversify income, improve agricultural sustainability and improve the quality of life for all Canadians.

– *Evidence*, April 26, 2007

Several witnesses noted the key role that agriculture can play in achieving environmental health and sustainability. Farmers and rural landowners are essential stewards of the land; but they sometimes lack the financial resources to undertake measures that minimize adverse environmental impacts on land, water and air. For example, environmental regulations such as a requirement for buffer zones around wetlands and waterways are likely to increase production costs or reduce the use and value of the land. In these cases, as witnesses pointed out, adequate compensation must be provided.

If it is for the public good, then the public has to pay, not the individual farmer. For example, someone might buy 300 acres to provide an income for their family in order to feed them and put the kids through school. Then, they face the Clean Water Act, the provincial policy statement and the Species at Risk Act. If they lose access to part of that 300 acres, say 100 to 150 acres, they have lost the ability to feed their family. Yes, it is important for everyone to have clean water. However, property is often bought with a specific purpose in mind after careful examination and exploration of the relevant information to ensure that there were no restrictions. Yes, things can change, but if the right to earn a living, enjoy and use your property is taken away, then there must be compensation in a timely fashion.

– Jacqueline Fennel, Leeds and Grenville Landowners Association,
Evidence, March 30, 2007

It is crucial that environmental goals, often designed in urban areas, reflect the reality of earning a living in rural Canada. Dr. David Freshwater, Professor and Director of Graduate Studies for Agricultural Economics, University of Kentucky, expressed these concerns to the committee:

One thing which has happened is you have a more suburban population that is disconnected from rural areas. They see the amenity value of a rural place as being the primary reason for dealing with rural areas rather than seeing that the

people who live in those rural areas have to earn a living. Increasingly, we will have policies that are desirable from a national perspective but which impose huge burdens on rural residents, because you are taking away their livelihood unless there is some alternative way to carry on what they are doing. Perhaps we should do that but, at the same time, if we do that, we should compensate the losers because there is a huge gain for society.

– *Evidence*, November 21, 2006

Currently, the federal government offers a number of programs that promote environmental objectives in agriculture, such as financial assistance for environmental farm plans through the National Farm Stewardship Program and Greencover Canada. These and other initiatives encourage farmers to adopt management practices that reduce a farm's environmental footprint, protect water quality, reduce GHG emissions, enhance biodiversity and conserve wildlife habitat. The committee is encouraged that AAFC is funding ecological goods and services (EG&S)⁵⁶ pilot research initiatives through its Advancing Canadian Agriculture and Agri-Food Program. The research is expected to contribute to EG&S policy development and to the next generation of agricultural policy in Canada.⁵⁷

RECOMMENDATION 3-3: The committee recommends that, as part of the proposed long-term farm policy framework, the federal government introduce direct payments in recognition of the ecological goods and services provided by farmers and rural landowners.

With more than 20% of the world's freshwater resources and only 2% of the world's population, Canadians might be forgiven for thinking they really do have an infinite supply of water. That, unfortunately, is not the case. In southern Alberta, for example, witnesses told us of severe water shortages in Lethbridge and its nearby rural communities. In the past, local glaciers reliably filled aquifers and irrigation channels. In recent years, however, the glaciers have shrunk to a fraction of their former size. Meanwhile, in northern Alberta, tar-sand operations are draining local rivers and creating risks of water shortages. Elsewhere, water levels on the Great Lakes are at record lows for reasons not altogether clear. The situations in Alberta, Ontario and elsewhere

⁵⁶ For further information about EG&S, see Annie Royer and Daniel-Mercier Gouin, *Potential Contribution of Payments for Ecological Goods and Services to Farm Income*, Agriculture and Agri-Food Canada, Ottawa, 2007, http://www.agr.gc.ca/pol/pub/eco_serv/pdf/eco_serv_e.pdf

⁵⁷ Agriculture and Agri-Foods Canada, "Policy Principles: EG&S And Policy Principles," available at: http://www.agr.gc.ca/acaaf/egs/egspolicy_e.html

highlight two important facts about Canada's water resources. First, much of Canada's water is non-renewable, left behind by the last ice age in underground aquifers, the Great Lakes, or locked in glaciers, snow or ice sheets. While Canada may indeed have 20% of the world's freshwater, it has only 9% of the world's renewable fresh water. Second, about 60% of Canada's freshwater flows north, away from major population centres.⁵⁸

With urban Canada commanding an ever-greater share of the nation's population, pressure on non-renewable and limited water resources in the southern parts of the country will only intensify with time. Rural Canada, and especially the agricultural areas of rural Canada, has a vital role to play in meeting these growing needs, addressing existing and looming water shortages, while preserving the integrity of the environment. Already, there are some signs that rural and urban Canada are prepared to work together.

In his testimony, Peter Apedaile told the committee that he represents 26 rural Alberta communities currently negotiating with the City of Edmonton to devise an integrated watershed management plan for the North Saskatchewan River, a glacier-fed river that is part of the Saskatchewan River system, the largest river system in the western provinces. While an agreement has yet to be finalized, Professor Peter Apedaile argues that eventually the watershed management plan could be used as part of a much broader strategy of branding agricultural products from these parts of rural Alberta with the imprimatur of "ecological integrity," a feature that he believes will help command a premium price for rural Alberta's agricultural products.

⁵⁸ Environment Canada, "Freshwater Website," available at: www.ec.gc.ca/water. See also Environment Canada, "Hydrometric Program," available at: http://www.wsc.ec.gc.ca/hydrometric/main_e.cfm?ename=hydrometric_e.cfm; and Gilles Rhéaume and John Roberts, *Mission Possible: Canadian Resource Strategy for the Boom and Beyond*, The Canada Project Final Report, Vol. II, Conference Board of Canada, 2007, p. 4.

Text box 3-2: New York City – A Watershed Management Success Story

For many decades, there were ongoing conflicts between New York City and the Catskill mountain communities located in the city's watershed area to the north. In 1993, the U.S. Environmental Protection Agency (EPA) urged the Governor of the State of New York to convene a group representing New York City, New York State, watershed communities, the EPA, and environmental groups to negotiate an effective and equitable watershed program. It was hoped that such a program would enable the City to protect the City's water supply while avoiding the multi-billion dollar cost of a filtration plant for Catskill/Delaware water supplies, and it would address the concerns and goals of residents in the upstate counties.

The negotiations produced a landmark agreement which successfully resolves long-standing controversies and sets forth responsibilities and benefits for all major parties. The City will finalize its regulations for watershed land uses, acquire sensitive lands to protect key reservoirs and waterways, conduct more extensive water quality testing in the watershed, and support upstate/downstate partnership programs (including major investments in wastewater treatment facility upgrades, a fund for compatible economic development in the watershed, and a regional watershed partnership council). New York State will adopt the City's watershed regulations and land acquisition permits consistent with implementation of the overall agreement and establish a new Watershed Inspector General's Office to ensure that the City's regulations are implemented to protect public health. EPA will continue to oversee New York City's filtration waiver and the City and State's action to implement the agreement. Finally, watershed residents can develop property to the extent the regulations allow, or sell it to the City if they choose. In addition, upstate community representatives will participate in the regional watershed partnership council, which will include representatives of the State, City, and downstate consumers.

Source: Environmental Protection Agency, available at:
<http://www.epa.gov/owow/watershed/ny/nycityfi.html>.

Professor Bill Reimer from Concordia University in Montréal suggested that rural and urban communities might want to look at the arrangement between the City of New York and communities in the Catskill Mountains some 100 kilometres north of the city (See Text box 3-2 for details). In this agreement, according to Dr. Reimer, New York City "recognized the importance of the Catskills for their water and for maintaining that water in reasonably good shape, and how it is intimately related to issues of community development. They have actually worked out a long-standing deal along those same lines." (*Evidence*, October 31, 2006)

The committee believes that, as in the United States, the federal government here in Canada can and should play a more active role in fostering the kind of watershed agreements that have secured some of the best drinking water in the world for New York City and sustainable economic development in the Catskill area. These agreements should include funding and assistance for rural communities in the watershed area to develop their economies in a sustainable way that recognizes the need for clean drinking

water. The agreements should also include compensatory measures for private property owners whose land is needed to ensure the protection of the watershed area.

RECOMMENDATION 3-4: The committee recommends that the federal government should, through a coordinated effort by Environment Canada, the federal regional development agencies and the proposed Department of Rural Affairs, help organize and fund efforts to develop watershed agreements between urban communities and major stakeholders in relevant rural communities. These agreements should ensure that rural communities, including rural private property owners, are adequately compensated for their efforts to protect watersheds.

In its presentation to the committee, Ducks Unlimited Canada recommended additional federal funding to encourage private land owners and rural communities to set aside wetlands for waterfowl habitat. Such areas, in addition to providing habitat for various waterfowl, would help sustain rural watersheds and could be an important source of tourism for rural communities.⁵⁹ As Cynthia Edwards, National Manager, Industry & Government Relations, at Ducks Unlimited Canada told us, “Landowners who maintain or restore natural areas may also be able to capitalize on land that has been taken out of agricultural production through increased tourism and recreation opportunities.” (*Evidence*, April 26, 2007)

Amongst its proposed recommendations, the organization suggested additional funding for Environment Canada’s Habitat Stewardship Program for Species at Risk (HSP). The HSP was created in 2000 with an initial endowment of \$45 million. Its stewardship programs include funding for projects in watershed areas such as the Upper Thames watershed of southern Ontario, where 37 species at risk are under threat from development and aggregate land use. Since 2000, the program has funded more than 1,000 projects for \$62 million; these projects, in turn, have leveraged an additional \$153 million for a total investment of \$215 million in stewardship projects to support the recovery of species at risk. Along the way, HSP “has contributed to the protection of over 240,000 ha of habitat and to the implementation of temporary protection measures

⁵⁹ Ducks Unlimited representatives also said that the organization is looking at research into carbon sequestration in wetlands. Carbon sequestration and carbon trading in the context of agriculture is discussed later in the chapter.

on another 370,000 ha.”⁶⁰ According to Environment Canada’s 2005–2006 *Departmental Performance Report*, in 2005–06 alone, “some 10,400 people were directly involved in projects and many more people were connected through various outreach and education activities.”⁶¹

Since the expiry of the initial five-year funding commitment, HSP funding has been allocated on a year-by-year basis, potentially hampering long-term planning. The most recent allocation was \$4.5 million, announced in May 2007.⁶² The federal government has promised more announcements in the near future, and the committee hopes it will follow up on that commitment. We would like to see long-term, stable funding for the HSP program.

RECOMMENDATION 3-5: The committee recommends that the federal government provide stable funding to Environment Canada’s Habitat Stewardship Program for Species at Risk over a five-year period.

Planning For Climate Change

Primary agricultural activity produces roughly 8% of Canada’s GHGs.⁶³ As discussed in the AAFC publication *Agriculture and Climate Change*, the challenge faced by producers is twofold: farmers must find ways to manage risks associated with climate change, and they need to reduce emissions and enhance carbon sinks.

(a) Managing Risks

Unlike most industries, agriculture is highly sensitive to changes in atmospheric conditions. Consequently, climate change adds another layer of unpredictability and risk to an already risky business. As noted in this committee’s 2003 report, *Climate Change: We Are at Risk*, research indicates that climate change will not affect Canada gradually

⁶⁰ Environment Canada, Canadian Wildlife Service National Site, Habitat Stewardship Program for Species at Risk, “About the Program,” available at:

<http://www.cws-scf.ec.gc.ca/hsp-pih/default.asp?lang=En&n=2D1DA0C5-1>.

⁶¹ Environment Canada, 2005–2006 *Departmental Performance Report*, p. 53, available at: www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/0506/EC-EC/ec-ec_e.pdf.

⁶² Environment Canada, “Canada’s New Government Announces \$4.5 Million to Protect Biological Diversity,” News release, 22 May 2007, available at: <http://snipurl.com/1sbt1>.

⁶³ Canada’s National Inventory Report, 1990–2005, manure (methane and nitrous oxide), enteric fermentation (methane), crops (carbon dioxide), fertilizer (nitrous oxides).

and uniformly; rather, it will be manifested in more extreme weather events. The impacts on agricultural production will vary by region and by commodity sectors, resulting in possible shifts in agricultural production.

Some regions will likely benefit from the rise in seasonal average temperatures and new precipitation patterns, which have already extended the growing season in certain areas. Northern regions, for example, may see an expansion of agricultural production (in areas where the soil is suitable). Other regions may be able to introduce new crop varieties. The increase in atmospheric carbon dioxide may also increase crop yields. Some witnesses, such as Laurier Guillemette from Kapaskasing Ontario believed that the federal government should take a more proactive role in developing agricultural lands in northern regions.

I think that the federal government could provide assistance. I do not think that, currently, local or regional institutions working in agriculture are looking at this phenomenon and profiting from global warming. However, for quite some time now, based on research done previously in the region, we have known that the north is in a very good position to grow the best grains in Ontario and even, I would say, in Canada. We have the right climate for this kind of crop. Global warming may have negative impacts on some regions of Canada, but, for our region, it is having a positive impact. I believe that, today, we must seize this opportunity and soon, I believe, because our farmers are a dying breed.

– *Evidence*, June 1, 2007

Farmers in other areas of Canada, however, may have less cause for optimism. Climate change may cause crop damage from heat, droughts or loss of soil moisture. Conversely, changes in precipitation may lead to floods in some regions. Further risks include increased threat of soil erosion, insect infestations, weeds (as current herbicides may become less effective), and new diseases. Livestock may experience more stress from periods of extreme heat or exposure to new types of insects or diseases. Crop practices may be disrupted; for example, spring seeding of small grains in the Prairies may be threatened.⁶⁴ Finally, since rural communities cannot uproot themselves to follow a northward shift in agricultural production, the economic and societal impact of that shift may be severe, particularly in the Prairies.

⁶⁴ Agriculture and Agri-Food Canada, "Climate Change," available at: <http://www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/display-afficher.do?id=1186578200124&lang=e>

The economic effects of climate change on Canadian agriculture will likely be pronounced; but they will also depend on how climate change affects global production. If other countries experience more reductions in yields and production than Canada, then Canadian farmers could benefit from a resulting rise in commodity prices. The measures taken by other governments to support their agricultural sectors will also be an important factor.

Governments have a role to play in helping to mitigate the risks associated with climate change. As this committee argued in its report on climate change, the federal government must take a leadership role in coordinating efforts to predict and adapt to the impacts of climate change. Farm financial risk management programs should be designed to be flexible in dealing with the new realities of climate change. Research funding must be available to develop new technologies and new drought-resistant crop varieties. New weather information systems may be needed. Drier weather may trigger conflicts over water use and require new ways of irrigation.

It is essential that all stakeholders adopt measures to adapt to climate change. Al Douglas, climate change researcher and lecturer at Laurentian University in Sudbury, Ontario, praised the inherent adaptive capacity of farmers, but also warned that climate change brings with it new risks and uncertainties. He suggested that the tried and true adaptive methods of the past may no longer apply.

It is important to understand that the agriculture community is resilient. They have faced numerous challenges throughout the years and have been able to adapt. The trouble is, the conditions we will see in the future are not necessarily ones seen in the past. We are likely to see new challenges associated with climate change not seen before. That degree of uncertainty goes along with it.

– *Evidence*, December 6, 2007

(b) Carbon Credits

There are more than 67.5 million hectares of agriculture land in Canada. This vast area represents a significant potential for farmers to help minimize the impact of climate change by sequestering carbon as part of their farming practices. Possible practices include planting shelterbelts, practising low-till or no-till farming, and taking marginal land out of production. In addition, GHG emissions may be reduced through alternative

strategies of ruminant feeding and manure storage. Most GHG emissions from farming consist of methane or nitrogen oxide; carbon dioxide emissions from farming are almost negligible. However, farmers can play an important role in reducing emissions and storing carbon on agricultural land. Moreover, they have opportunities, through the use of carbon credits, to benefit the environment *and* increase their incomes.⁶⁵

Carbon offset credits can be part of a carbon emissions trading system, which is one way to reduce GHG emissions. Essentially, “large final emitters”⁶⁶ (LFEs) would be subject to regulations requiring them to reduce their emissions. If an LFE were unable to reduce its emissions cost-effectively, it would be allowed to meet its emission targets by purchasing offset credits from activities outside of the regulated sectors, including farmers. Agriculture will not be a regulated sector. Farmers could sell or lease carbon credits, which would represent emission reductions or carbon sequestration in the soil. This system has been hailed by some as a way to reduce emissions, increase farm incomes and protect the land. Witnesses such as Germain Dauk, a member of the Action committee on the Rural Economy in Saskatchewan, were excited about the possibilities of carbon sequestration for the farm sector:

There is tremendous opportunity for agriculture to be a solution for issues such as climate change. We were sort of pioneers in the direct seeding concept 16 years ago; everybody looked at us and followed our lead. It has become the mainstream now and has the potential to sequester carbon. There is a real desire out there to convert some of our farmland — especially the more marginal grain land — into grass. Grass has the ability to sequester many times more carbon than grain farming. Trees have a much greater potential to sequester carbon because of their size. There is much potential there.

— *Evidence*, March 8, 2007

Whether or not carbon credits become a viable financial option for farmers depends largely on the value of the credits. Currently, in North America, the value of carbon credits is determined on the Chicago Climate Exchange, which provides a market for trading credits associated with reductions in GHG emissions. Since 2004 the price has

⁶⁵ Some of these production practices (no-till farming, for example) have the further attraction that they help retain moisture in the soil. This makes them doubly effective as part of a farm-level climate change adaptive strategy.

⁶⁶ According to Natural Resources Canada, large final emitters are primarily in the oil and gas, electricity, mining and manufacturing sectors. The mining and manufacturing sectors include: chemicals; fertilizers; pulp and paper; mining; smelting and refining (including aluminum); steel; cement; lime; and glass.

been fluctuating between US\$1.00 and US\$5.00 per metric tonne; recently, it has been in the US\$2.00 per tonne range. Different types of agricultural offsets are available; for example, producers in Manitoba, Saskatchewan and Alberta who commit to continuous no-tillage during 2006–2010 can sell carbon credits at rates of 0.2 or 0.4 metric tonnes of carbon dioxide per acre per year (the rate depends on the type of soil).

Carbon trading in North America is currently done on a voluntary basis. The implementation of regulatory regimes that mandate reductions in GHG emissions would have a notable impact on the market price of carbon credits. On 26 April 2007, the federal government unveiled *Turning the Corner: An Action Plan to Reduce Greenhouse Gases and Air Pollution*, which outlines the government's plan to develop regulations aimed at reducing GHG emissions.⁶⁷ Details have yet to be worked out, but companies will be subject to regulatory obligations to meet GHG emission reduction targets. The federal government is also looking at providing a framework for emissions trading, first on a domestic level and then linked to emissions trading systems with the United States and possibly with Mexico.

Jean-François Ménard, President of Horizon Vert, told the committee he is convinced carbon trading will be good for farmers, especially if Canada develops its own carbon exchange market "The price of carbon in Europe is 20 euros, which is roughly [Cdn] \$30. There is a market; it is doubling every year. Much of that carbon can be generated from the land, from the farmers. Market-wise, about 18 per cent of the carbon being traded on the market is by the farms. There is a large amount of money in that market right now." (*Evidence*, May 18, 2007)

Some witnesses were encouraged by the potential revenue that carbon credits could provide to farmers, but they also urged caution. The situation of land ownership versus land leasing, for example, could create complications: who owns the credits, and who undertakes to maintain production limits that are set out in long-term carbon credit

⁶⁷ Similar action is being developed at the provincial level. Alberta, for example, was the first North American jurisdiction to impose mandatory emission reductions, mandating a 12% annual reduction in GHG emission intensity by specific large emitters (based on 2003–2004) levels. Some observers note that emitters will likely not meet these targets, which means they may purchase carbon credits and as a result raise the prices of Alberta-based carbon credits.

agreements? Laurent Pellerin, President of the Union des producteurs agricoles, indicated that:

We make our farmers aware that before trading their carbon credits outside of the farm — and, as somebody said before, outside of the country — to make sure that they will not need those credits sometime down the road. For example, if they want to go from 100 sheep to 200 sheep, they will increase their production of carbon and perhaps they will need some carbon credits. The same thing applies to beef farmers or any animal production. If they consume more energy, they will probably need credits. Nothing is clear on that. We ask farmers to be very prudent and if they commit themselves, to commit on a very short-term period, not for years, because perhaps their children will need those credits in the future.

— *Evidence*, May 18, 2007

The trading of carbon credits is new area for Canadian farmers, and it could be a complex and expensive undertaking for individuals. However, farmers have a long history of working together (through farm co-operatives for example). The same approach could be applied to carbon credits in order to minimize risk. Farmers could sell credits in bulk to an aggregator (carbon broker), who would help individual farmers to manage the complexities associated with carbon credit trading. The aggregator would contract with farmers to create a pool of eligible carbon offsets, which would then be sold in a carbon credit trading market. The aggregator would handle the paperwork and be the link between the individual producer and the carbon market.

The committee believes that carbon sequestration and a carbon market in Canada could be important additional sources of income for farmers. There are, however, bound to be some growing pains as farmers learn how best to approach this new, potentially lucrative income source. The federal government, through Environment Canada, sponsors a program called the Pilot Emission Removals, Reductions and Learnings Initiative (PERRL) whereby it effectively purchases carbon credits from successful applicants⁶⁸ on a fixed price-per-tonne basis. For example, if a farmer sequesters 10,000 tonnes of carbon in a year at \$1 per tonne, he or she would receive \$10,000. PERRL was designed to help governments and the private sector “learn about and better understand a number of important elements of emissions trading.”⁶⁹ The program was launched in

⁶⁸ Applicants must submit bids to the federal government.

⁶⁹ Environment Canada, “About PERRL,” available at: http://www.ec.gc.ca/perrl/about_e.html

2002; the government has announced that PERRL has completed its work and will be wound down in 2008. An in-house audit of the PERRL program found that “[a]s the Canadian experience in this area was limited, the many real-life experiences provided by PERRL’s project-based GHG emission reduction projects represented an important basis upon which other related programs, policies and programs could be developed.”⁷⁰ Overall, it was determined that the program worked well and encouraged early action to reduce GHG emissions.

It will probably be some time before Canada implements a carbon credit emission trading system. In the meantime, therefore, the committee believes that the federal government should continue to adopt programs like PERRL to better understand how carbon trading emission would function and how farmers and rural landowners can benefit from this potential new opportunity.

RECOMMENDATION 3-6: The committee recommends that the federal government reintroduce PERRL or similar programs to study the impact that a Canadian carbon credit emission trading system may have on agriculture and other sectors.

Biofuels

In Canada, the federal government has supported the biofuels sector in two main ways: through a mandated usage (blending) requirement, and through financial assistance. In December 2007, the federal government announced a minimum average blending requirement of 5% renewable content in gasoline by 2010, and 2% biodiesel in diesel fuel. In terms of financial incentives, Canadian producers of biofuels can receive up to \$0.10 per litre for ethanol and other renewable alternatives to gasoline, and up to \$0.20 per litre for biodiesel. In addition, companies prepared to undertake large demonstration projects of next-generation biofuels in Canada can apply for support from a \$500-million federal biofuels fund. Direct producer involvement in biofuels production is further encouraged through a \$200-million ecoAgriculture Biofuels Capital Initiative that provides repayable contributions for the construction or expansion of transportation

⁷⁰ Environment Canada, “Audit of the Evaluation of the Pilot Emission Removals, Reductions and Learnings (PERRL) Initiative,” available at: <http://ec.gc.ca/ae-ve/default.asp?lang=En&n=C48C6AAC-1&offset=5&toc=show>.

biofuels production facilities. Funding is conditional upon agricultural producers' investment in the biofuels projects, and the use of agricultural feedstock to produce the biofuels. Finally, the federal government's \$20-million Biofuels Opportunities for Producers Initiative is designed to help farmers and rural communities hire experts who can assist in developing business proposals and undertake feasibility and other studies necessary to create and expand biofuels production capacity involving significant (greater than one-third) ownership by agricultural producers.

Other programs that could support the expansion of the biofuels industry include the \$134-million Agri-Opportunities Program, which aims to accelerate the commercialization of new agricultural products, processes or services that are currently not produced or commercially available in Canada; and the \$145-million Agricultural Bioproducts Innovation Program, which seeks to mobilize and integrate resources in academia and in the private and public sectors to build greater research capacity in agricultural bioproducts and bioprocesses. Various provincial programs and incentives also provide government support to the biofuels industry.

Text Box 3-3: A Discussion on Biofuels

In the last few years, there has been enormous growth in the biofuel sector (biofuels are essentially any renewable alternatives to gasoline and diesel) largely due to the United States' policy of promoting these fuel sources as environmentally sound way of reducing its dependency on foreign energy sources and at the same time providing assistance to its agricultural sector. By contrast, Canada's biofuels efforts have been promoted on the basis of achieving environmental and agricultural policy objectives but much less so, on the basis of national security.

There are competing views concerning whether biofuel production creates societal, environmental or even economic benefits. The debate is heightened by the fact that there has been strong government involvement in the promoting of the industry. Some observers question whether it is ethically responsible to use food to power automobiles. Some go as far as describing the practice as a "crime against humanity" arguing it contributes to food shortages and sends food prices soaring, leaving millions of poor people hungry. Others claim that higher food prices help farmers in poorer countries, and provide incentives for them to increase and develop production, which in the long run will prove beneficial to developing countries. They also point out that the residue of corn-based biofuel production can be used as animal feed, although it is important to recognize that this residue is more costly to ship than the original corn kernels and tends, therefore, to be of use only in markets near biofuel production facilities.

There is a vigorous debate about whether biofuels generate a net environmental benefit when farm inputs like water, farm fuel, nitrogen, phosphorus, pesticides and other factors are considered. Some have suggested that the net environment benefit is not large enough to warrant the large government subsidies that are currently available to the biofuel industry. To be sure, it is important to stress, however, that most of the debate around biofuel production applies to traditional biofuel made from crops (eg. corn, wheat, canola). There is generally a consensus that the so-called next generation of biofuel, made from forest residues, agriculture waste, sweet grass and other biomasses, could potentially have very important advantages over traditional biofuels made from grains and oilseeds. While numerous pilot projects exist for producing biofuel from biomasses, there is currently no widespread commercial production in this area.

Finally, there is a debate about whether biofuels is profitable in the long run and therefore good for agricultural parts of rural Canada. Some say it creates rural jobs and opportunity while others question the current viability of the industry given the recent boom in grain prices coupled with the rise in fertilizer and other farm input costs.

Source: J. Hill J., E. Nelson, D. Tilman, S. Polasky S. and D. Tiffany "Environmental, Economic And Energetic Costs And Benefits Of Biodiesel And Ethanol Biofuels: Proceeding Of The National Academy Of Sciences Of The United States Of America."

As suggested by these government support measures, and by various witnesses (including the Minister of Agriculture and Agri-Food) who appeared before the committee, the general consensus seems to be that the development of biofuel production will benefit rural communities, and farmers in particular. Farmers stand to gain both in the terms of the resulting increased demand for their crops and from direct ownership of bio-refineries.

Several of the committee's witnesses, however, expressed concern about the rush to support biofuel production. Professor Mark Partridge from Ohio State University for example, warned that the biofuel sector is likely to have a relatively small impact on Canada's rural economy.

There is a lot of excitement about biofuels and a great deal of potential. I would encourage more research in that area because eliminating dependence on unstable energy sources is important. In terms of our rural communities I could see certain farmers benefiting from that. One of the points of my presentation is even if we doubled the size of the agricultural sector in Canada through biofuels, which has gone through this intense downsizing, it would have a relatively small impact on the broader rural economy. In that sense it is not a solution for broader rural areas, though it does not mean it is not a solution for other kinds of problems in terms of alternative energy.

– *Evidence*, October 26, 2006

Others cautioned that the surge in biofuel production could hurt other agricultural industries, especially the hog and cattle sectors, by increasing feedstock costs. Professor Kurt Klein, an economist at the University of Lethbridge, warned the committee that

We also must be aware of the impacts this could have on our livestock industry, particularly pigs in Manitoba and eastern Saskatchewan. There will be a great deal of pressure on the pig industry. There could even be pressure on the cattle industry in Alberta. We do not know this yet. No one has studied it or even contemplated studying this. We should be studying this. We are seeing unusually high grain prices, caused primarily by this rapid expansion of ethanol in the United States that will have a big impact on the agricultural economy, regardless of whether we produce biofuels or not.

– *Evidence*, November 30, 2006

Professor Klein expressed further concern that the sector could be in the midst of a speculative bubble that might eventually burst and cause hardship for farmers and their rural communities. Risks stem from the grain feedstock cost itself (which could represent

more than 50% of the operating costs of bio-refineries), volatile energy prices (the price of ethanol is strongly correlated with energy prices), and the potential emergence of competitive technologies (for example, a new, cost-effective way of producing biofuels from biomass could put first-generation plants out of business). Recent experience in the United States has underlined the risky economics of ethanol production: despite soaring oil prices and significant government support, U.S. bio-refineries are currently experiencing difficulties⁷¹ as profits are squeezed by soaring input costs (a result of the surge in grain prices) and declining ethanol prices. In a recent paper, the Saskatchewan Institute of Public Policy raised a larger question about the wisdom of government support for the biofuels sector as opposed to other forms of rural agricultural assistance:

In term of rural revitalization, it is conceivable that an expanded ethanol industry could create 80 full-time permanent jobs in rural Saskatchewan and may offer grain farmers a new market alternative. The real question, however, is what the opportunity costs are for creating this growth. Even if the government does not invest directly in ethanol plants, the cost of a relatively minor rural revitalization initiative could result in significant long-cost to taxpayers (between \$20 million and \$60 million annually). The question has to be asked whether there is better use for this money to stimulate the rural economy. (...) A concern with ethanol effect on the rural economy has to do with its impact on the livestock sector.⁷²

Put differently: if the biofuels sector cannot prosper without government support, then it will forever be at the mercy of government support. This poses another potential risk for farmers who get into the business. Given that potential benefits to the rural economy have traditionally been presented as one of the main justifications for government support to the biofuels industry, the committee believes that the federal government should undertake a thorough study of the potential impact of its current biofuels-related measures on the rural economy.

RECOMMENDATION 3-7: The committee recommends that Agriculture and Agri-Food Canada along with key producers conduct a thorough assessment of the impacts on the rural economy of the various government supports to the biofuels industry. Existing biofuel support and encouragement policies must be maintained

⁷¹ "Ethanol Craze Cools As Doubts Multiply," *Wall Street Journal*, 28 November 2007, available at: http://online.wsj.com/public/article/SB119621238761706021-WyAp6f_YynWmwFH2YHQ3bn6VEp4_20071228.html?mod=tff_main_tff_top.

⁷² R. Olfert and S. Weseen, *Assessing the Viability of an Ethanol Industry in Saskatchewan*, Public Policy Paper 48, Saskatchewan Institute of Public Policy, University of Regina, 2007, p.17.

until the assessment is complete. Key elements of this study would include but not be limited to:

- a review of the positive and negative effects of biofuels development on the rural economy (including the livestock sector);
- an analysis of risks versus rewards for rural communities and farmers regarding investments in bio-refineries (in particular, the study should attempt to determine whether first-generation bio-refineries are a sustainable business model); and
- an examination of the opportunity costs to the rural economy of government supports to the biofuels sector (i.e., if the goal is to maximize benefits to the rural economy, would this money be better spent on sectors other than biofuels?)

Small, Local And Organic

Organic and local food production sectors make up an increasingly important part of the farm economy. The trend was noted by several witnesses and is confirmed by data from the 2006 Census. Statistics Canada notes for example that in 2006, there were 3,555 farms which reported growing certified organic products⁷³, an increase of nearly 60% from 2,230 in 2001, while 640 farms were in transition.⁷⁴ In all, “some 6.8% of farms in Canada reported that they were producing uncertified, transitional or certified organic products.”⁷⁵ For farms in metropolitan areas, the proportion was 8.3%. Organic farming and local production have several attractive features. First, by using alternative means of fertilizing, organic producers are shielded from the rising costs of many conventional farm inputs. As Ray Orb, Director, Saskatchewan Association of Rural Municipalities, put it, “we take our hats off to those people doing it because they probably are more sustainable at this point. With the high cost of chemicals and fertilizers now, one major problem is that many farmers cannot pay the bills and cannot afford to seed the crop.” (*Evidence*, March 8, 2007)

Erkki Pohjolainen, Economic Development Officer, Resources West Inc., stated that organic and local farmers also benefit to the extent that they produce a specialty product

⁷³ As an additional sign the organic agricultural industry is growing, on March 28, 2008, the Canadian Wheat Board (CWB) announced that it was offering organic growers spring contracts as a continuation of its pilot organic marketing program. The program includes a cash price upon delivery and, under the new basis-pooling contract, the potential for an additional payment at the end of the crop year.

⁷⁴ Statistics Canada, “Study: Organic from niche to mainstream,” *The Daily*, 28 March, 2008, available at: <http://www.statcan.ca/Daily/English/080328/d080328a.htm>.

⁷⁵ Statistics Canada, “2006 Census of Agriculture: Farm operations and operators,” *The Daily*, 16 May, 2007, available at: <http://www.statcan.ca/Daily/English/070516/d070516a.htm>

that commands a higher price due to the absence of competition from larger producers: “Specialized crops and livestock, such as organic produce, milk and eggs or exotic meat, offer opportunities for family farms to enter niche markets that industrial farming cannot serve.” (*Evidence* February 20, 2007)

Diane Martz, of the Prairie Women’s Health Centre of Excellence, made a similar point, suggesting that local agricultural production and organic farms be considered an important component of a broader agricultural strategy:

Part of a strategy, not a whole strategy, might be to start people sourcing locally for their foods and to appreciate what they have locally. Certainly, the area of organic foods is expanding. Saskatchewan has the largest number of organic farmers in the country, many of them in grains. However, with the climate being what it has been over the last couple of years, they are running into serious problems. They are not receiving the prices they used to receive for their products. As well, they are finding land management more difficult with much higher levels of moisture. The organic sector overall has been successful because there is an element of control. The farmers I am aware of produce the product, market it over the Internet and, in that way, control the product quite far down the line. They do not have to pass control off to someone else.

– *Evidence*, November 23, 2006

It is important to recognize that organic and locally grown foods are often more expensive than regular farm products, which means these foods are often unaffordable for low-income citizens. Dianne Oickle, Registered Dietician and Public Health Nutritionist at the Leeds, Grenville and Lanark District Health Unit, suggested that the federal government could play a more active role in ensuring that rural families have access to affordable, nutritious, locally grown foods:

My dream, or my one thing, would be to somehow make the cost of those healthier choices more feasible for families regardless of income. I am not sure of the best way to do that: if it is to subsidize those foods, to give families more money, or if it is a matter of policies in terms of distribution whereby more local foods are made available to the local communities at a lower cost. I am not sure of the best way, but the reality is that those healthier foods need to be less costly, or at least more feasible for people to buy, than those foods that do not have high nutrient value.

– *Evidence*, March 30, 2007

The committee believes that one way to encourage organic agriculture and local produce is to make it easier for farmers to get into the business. This may, in turn, mean

reviewing and revising some of the nation's food safety regulations. While it is of course essential to ensure that food quality and safety are not compromised, the federal and provincial governments also need to ensure that organic and local producers are not discouraged by regulatory challenges. As noted by Professor Greg Halseth, Canada Research Chair in Rural and Small Town Studies, University of Northern British Columbia,

On the policy side, we need to make sure that we do not truncate opportunities before they come up. For example, B.C., particularly the Cariboo region, is in the cattle industry, and questions arise about new regulations around slaughterhouses and food processing plants. No one is going to argue against the regulation for more safety in food processing and in the slaughtering of animals and so on, but as many in that region move towards niche, organic, specialty cattle production targeted to particular markets, we have to ensure that the policy allows for the creation of safe but also cost effective and accessible slaughtering facilities so that they can do their activities and market a whole chain of commodities that come certified organic and done in different ways.

– *Evidence*, March 5, 2007

RECOMMENDATION 3-8: The committee recommends that the federal government, with the provinces and territories, change food inspection regulations to ease the entry of local producers and organic growers into the market, while increasing the scrutiny of foreign packaged produce and food products to ensure a level playing field for Canadian producers.

Conclusion

Life on the farm in Canada has been fundamentally transformed over the last 50 years. Recent census results confirm a continuing trend: there are fewer and fewer farm operations and those that remain must grow in size and scope to survive. In this chapter, the committee has put forward proposals that help the farm sector prepare for the future through increasing the use of agricultural measures that have an environment focus and by helping low-income farm households as well as small, local and organic farm operations.

CHAPTER 4: FORESTRY

A mill town is like an economic ecosystem. The main economic feedstock comes out of the mill, but there are all the people who drive the trucks, who are waitresses in the diner, who own the dry cleaning store, who manage the hotel. When our industry thrives, there are jobs not only in the industry but throughout the rural areas. When our industry suffers, it is not just the corporations that suffer, it is all our employees, our neighbours, the entire rural regions. Even farming depends very much in many areas on one member of the family having a job in the mill.

– Avrim Lazar, Forest Products Association of Canada,
Evidence, May 31, 2007

Over 300 rural and remote communities in Canada rely almost entirely on the forest industry for their well-being;⁷⁶ in countless other communities, a mill is the major employer. The forest industry is the lifeblood of these communities: it is difficult to overstate the importance that a pulp and paper mill or a wood-processing facility can have for a small town.

Indeed, Canada's vast forests resources are extremely important for the national economy, accounting for nearly 3% of gross domestic product. In 2006, over 323,600 Canadians worked directly in the forest industry,⁷⁷ and another 498,800 were employed in jobs indirectly connected with forestry.⁷⁸ The sector relies heavily on trade: no other country in the world exports more wood products than Canada. The destination for most of Canada's exports is the United States, followed by Japan and Europe. Wood and wood products are also the top Canadian exports to the booming economies of India and China.⁷⁹

Catastrophe for Forestry-Dependent Communities

Since 2003, a staggering free fall has occurred in the Canadian forest industry. Some 46,800 direct forestry jobs have simply vanished from the sector. This unprecedented

⁷⁶ Natural Resources Canada estimates that over 300 communities rely on the forest industry for at least 50% of their income.

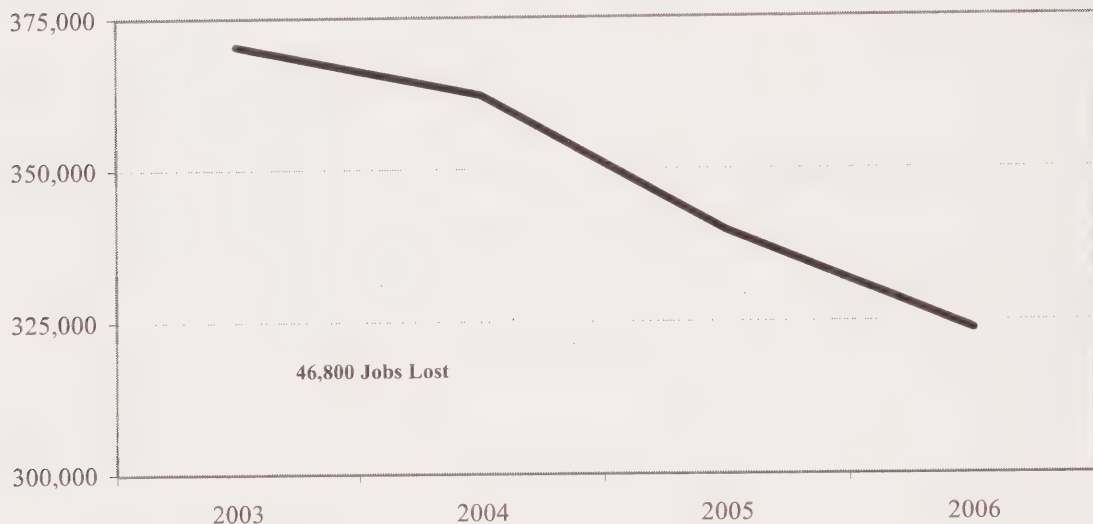
⁷⁷ The forest industry is made up of three major components, namely forestry and logging, wood products (which includes sawmills) and pulp and paper. The Western provinces rely more on manufacturing of wood products, while pulp and paper manufacturing are more common in Ontario, Quebec and the Atlantic provinces.

⁷⁸ Calculations from Natural Resources Canada based on a Statistics Canada input-output model.

⁷⁹ Forests Products Association of Canada, "Industry at a Crossroads: Choosing the Path to Renewal," *Forest Products Industry Competitiveness Task Force*, May 2007.

situation has been devastating for affected employees, many of whom enjoyed relatively high middle-class salaries. The overwhelming majority of jobs affected by this “biggest single jobs crisis ever faced in one sector”⁸⁰ are based in rural Canada. Even larger losses are being felt in jobs indirectly tied to forestry.

Figure 4-1
Direct Jobs in the Forest Industry
Between 2003 and 2006 Canada



Source: Natural Resources Canada -based on Statistics Canada's Labour Force Survey

The loss of forestry sector jobs places enormous financial and emotional strain on rural families for whom few other well-paid jobs are available. At a committee hearing in the forestry-dependent community of Maniwaki, Jacques Grondin described the hardship of rebuilding a life after a mill closure:

The lack of money due to losing one's job is a constant source of stress and low self-esteem for workers, because these people have worked since they were 16, 17 or 18 years old. As they have invested in the forestry industry ever since they were teenagers, they end up without any opportunities, without experience, and in many cases, without schooling. As their future is in jeopardy, the stress that many workers have to endure has resulted in quite a few cases of depression.

– *Evidence*, June 8, 2007

⁸⁰ “Forestry living the biggest single jobs crisis ever faced in one sector, says CEP,” *Atikokan Progress*, 3 December 2007, available at: <http://www.atikokanprogress.ca/articles/1147/1/Forestry-living-the-biggest-single-jobs-crisis-ever-faced-in-one-sector-says-CEP/Page1.html>.

Similarly, Dave Coles, National President of the Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, gave the committee his account of the crisis facing forestry-dependent communities and how the resulting loss of income affects forestry workers and their families:

When we say that the heartland of Canada is in crisis, this is not an exaggeration. We also believe that this is just the beginning...It is especially dramatic for the many thousands of 40 and 50-year olds who have worked in the mills all their lives, and who are still supporting children at various levels of schooling. But the economic devastation is only part of the story. It is those very mills and forests surrounding them that have provided employment to rural Canada for more than a century. Many regions depend on this industry and still cling to the hope that it will survive, but if the mills close, there is nowhere else to work.

— *Evidence*, February 8, 2007

Meanwhile, homeowners and businesses can do little but watch the value of their properties plummet. As property values diminish, so does the tax base – the main source of revenue used by municipal governments to fund public services and infrastructure. Many rural and remote communities, having few alternatives to forestry, face the prospect of a potentially irreversible decline. Many families have no option but to leave their communities, as Adèle Bordeleau, an economic development officer at the Kapuskasing Economic Development Corporation, explained:

The bottom line is that most of them have to leave. They have lost their jobs in the lumber and pulp mills; they have no income, no future. Did you know that our homes and properties are so grossly under-evaluated that most vendors are losing a lot of money on the sale of their homes? There are For Sale signs all over town. Our young people are choosing to leave for school and are not planning to return. They would if we had jobs to offer them. Unfortunately, the reality is that unless we have employment, updated infrastructure and economic stability, they will never return. This creates a downward spiral.

— *Evidence*, June 1, 2007

It was apparent to the committee members in their visits to forestry-dependent communities – including Edmunston, New Brunswick; Kapuskasing, Ontario; Maniwaki, Quebec, and Prince George, British Columbia –that residents of these communities were deeply troubled by the magnitude and abruptness of layoffs occurring across the country. Even when a community was spared a plant closure or major job cuts, there was an ever-present fear that livelihoods might suddenly be taken away. This situation makes it

difficult to attract both new residents and business investment, and it makes it difficult to sustain hope that things will get better.

Industry in Crisis

What is happening in the forestry sector? The closing of sawmills and pulp and paper mills across Canada reflects massive structural changes that are occurring in the industry under the pressure of domestic and international forces. These converging forces are:

- an intensification of global competition, especially from non-traditional wood-producing regions that have increased global capacity and weakened international prices of wood products;
- the rapid appreciation of the Canadian dollar from a low of US\$0.63 in 2002 to a high of US\$1.103 in 2007: the forestry sector is extremely susceptible to exchange-rate risk because of its dependence on export markets,⁸¹ while at the same time the high variability (rapid appreciation and depreciation) in the dollar increases risk and the cost of doing business;
- falling and shifting demand for wood products such as lumber, structural panels and other wood products resulting from a downturn in the housing market in the United States, coupled with falling demand for newsprint and other traditional paper products;
- protectionist pressures from the United States in the form of anti-dumping and countervailing duties on lumber exports
- high energy, transportation and other input costs; and
- changes in regional fibre supply, either because of environmental policies that reduce forest harvests or because of diminishing stocks near major mills.

As if these challenges were not enough, the future of numerous rural forestry-dependent communities in British Columbia and parts of Alberta is also threatened by a massive infestation of the mountain pine beetle, which is causing extensive die-off among the region's lodgepole pine forests. The mountain pine beetle is only a centimetre

⁸¹ In 2003, a report released by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs – *The Rising Dollar: Explanation and Economic Impacts* – showed that adverse effects of a rise in the Canadian dollar are more severe in the forestry sector (particularly paper and wood products) than in any other industry because the forest industry is highly dependent on exports to the United States but has low import levels of goods and machinery from the United States. Thus, a rise in the currency hurts forestry sector exports and generates very little benefit in terms of lower-cost manufacturing imports.

long but its appetite is endangering the region's most abundant commercial tree species. To put the situation in perspective, British Columbia is Canada's largest producer and exporter of wood products, and about 25%–35% of its harvestable timber consist of pine species. It is projected that 50% of the the province's mature pine will be dead by 2008, and 80% by 2013.

Currently, a rush to harvest and process the infected pine before it ages and loses its economic value is creating a flurry of activity. However, when the commercial value of the infected pine is exhausted, many communities will have to survive without their main source of income and employment. Among the various causes of the mountain pine beetle infestation, climate change is one of the most important. As Avrim Lazar noted, "Some scientists say that part of the problem with the pine beetle is that we did such a good job of fire suppression, the forests were over-mature, making them an easy target. The primary cause of the pine beetle, of course, is global warming and not the age of the forest, although the age was a contributing factor." (*Evidence*, May 31, 2007)⁸²

A great deal of uncertainty surrounds the question of how climate change will affect the forestry sector more generally. As the committee noted in its 2003 report, *Climate Change: We Are at Risk*, factors such as warming temperatures, longer growing seasons and increased atmospheric concentrations of carbon dioxide may increase forest productivity, while the threat of insect infestation, more frequent forest fires, increased moisture stress through changes in precipitation patterns and temperature, and reduced production from extreme weather events may be harmful to the sector. Al Douglas, of the Centre for Enviromental Monitoring at Mining Innovation, Rehabilitation and Applied Research Corp. at Laurentian University voiced the following warning:

...current stresses exist in terms of drought, pests and the resulting potential for increase in forest fires. These will adversely impact the economies and social conditions in those rural northern communities. Those communities are dependent on the forest industry. In Ontario, a lot of those rural communities are suffering in the north as a result of the changes. These are not necessarily climate changes but the economic changes happening and the market conditions from which they are suffering. Rural communities, as part of their adaptation strategy,

⁸² Climage change is a major contributing factor to the mountain pine beetle outbreak because the associated warming reduces the frequency of extreme cold periods that, in the past, reduced and controlled the population.

need to learn how to harness these changes. It will also require our forestry planners and people who know that industry the best to understand what is happening in the forests and to treat them well. The boreal forest is a critical part of our global carbon sequestration equation.

– *Evidence*, December 6, 2007

Recent Federal Initiatives

Federal, provincial and territorial governments have introduced a range of programs and initiatives to help forestry-dependent communities, the forest industry and forest-industry workers withstand the current crisis. Some of the more recent federal initiatives are outlined in Text box 4-1.

Text Box 4-1: Federal Forestry Programs Since 2006

Broadly speaking, the federal government's forest-sector programs have tended to focus on improving the competitiveness of the industry and on helping forestry-dependent communities and workers through the difficulties currently facing the industry. Initiatives include the following:

- **Targeted Initiative for Older Workers:** This two-year, \$70-million cost-shared federal-provincial/territorial program was announced on 17 October 2006. The goal of the program is to help unemployed older workers in communities that have experienced the effects of single-industry downsizing. The program will provide skills assessment and help with skills upgrading to improve the employability of workers from 55 to 64 years of age in participating provinces and territories.
- **Federal Mountain Pine Beetle Program:** This \$200 million program, announced on 12 January 2007, is aimed at minimizing the consequences of the beetle infestation and at slowing the infestation's eastward spread.
- **Forest Industry Long-Term Competitiveness Initiative:** This \$127.5 million program, announced on 8 February 2007, is designed to help improve the forestry sector's competitiveness in an increasingly competitive global marketplace. The funding will be used to:
 - promote innovation and investment in the forestry sector through research (\$70 million)
 - expand market opportunities for Canadian wood products (\$40 million)
 - develop a national forest pest strategy (\$12.5 million)
 - establish a Human Resources and Social Development (HRSDC) Forest Sector Council to identify and address sectoral skills and adjustments issues (\$5 million).
- **Forest Communities Program:** This program, announced in April 2007, provides funding of up to \$400,000 per year for a five-year period to organizations that can help their communities manage the transition facing the forestry industry. The program, which requires matching funds from participating organizations, is intended to facilitate the development and sharing of knowledge, tools and practices, with the aim of creating sustainable communities that can benefit from emerging forest-based opportunities.

The most recent funding initiative was launched on 10 January 2008, when the federal government announced its intention to establish a \$1 billion Community Development Trust in 2007–2008 to help vulnerable communities. Although the Trust is not targeted toward any one sector, it is widely recognized that forestry-dependent

communities will likely benefit from a significant share of the funding, since it will be used to help communities that are “vulnerable because of their dependence on a single employer or a sector under pressure due to exchange rate fluctuations, declining demand notably in the U.S., or other factors.”⁸³ As already noted, all of these factors are severely damaging the forestry industry. The proposed areas of investment include:

- job training funds and skills development to meet identified local or regional gaps
- measures to assist workers in unique circumstances who are facing adjustment challenges
- funding to develop community transition plans in support of economic development and diversification
- infrastructure initiatives that support the diversification of local economies
- other economic development and diversification initiatives.

The Need for a Forest Strategy

The Canadian forestry industry has changed dramatically over a very short period of time. From industry organizations, workers’ unions, private woodlot owners, economic development officers, rural citizens and community leaders, the feeling conveyed to the committee was the same: a loss of control over the forces that were dramatically reshaping their industry, their communities and their way of life. Despite this shared sentiment, a wide range of competing views were expressed about what needs to be done to revitalize Canada’s forestry sector and who is to blame for the current situation.

For example, while he recognized that the forestry sector is facing difficult circumstances largely not of its own making, David Coles of the Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada nevertheless blamed the industry for not investing enough in new plants and technology in Canada:

⁸³ Office of the Prime Minister, “Community Development Trust – Background,” available at: <http://pm.gc.ca/eng/media.asp?id=1960>.

There are a number of factors in the rest of Canada. Some would say market conditions, which is relatively true. In our terms, the real reason has been a capital strike for three decades. Our equipment in Canada is very old. It has not been modernized, in most cases, and it is not competitive worldwide. That lack of investment has continued. Many of the firms that are shutting down and leaving Canada have invested large sums in offshore countries that compete directly with Canada. Primarily our industry is old and antiquated. By and large, it cannot compete internationally.

– *Evidence*, February 8, 2007

He further argued that forestry companies are leaving Canada to take advantage of less stringent environmental regulations and favourable tax regimes elsewhere. These were the very conditions that made Canada such an attractive place for investors 30 or 40 years ago – and that also spoiled the environment: “It was cheap, with cheap water, cheap fibre, and no regulations. Do you remember what Canada was like before we had regulations? We used to dump the stuff right across from here into the river. Companies will move to South America or Indonesia, anywhere they can invest and avoid environmental regulations, tax regimes, et cetera. (*Evidence*, February 8, 2007)

For its part, the industry argued that the federal government needs to change the way it taxes businesses if it wants to encourage more investment in the forestry products sector. The industry believes that, with appropriate tax changes, it can take advantage of what it expects will be a significant increase in global demand for commodities. As Avrim Lazar insisted:

With respect to whether we have to take this from the global economy, the answer is no. The world needs natural resources. There is a huge explosion of wealth in China and India. All those people will be buying bookcases, framing their houses, wrapping presents and reading newspapers. Global demand is increasing by 3 per cent per year. There is more than enough demand out there. No country in the world is situated better than Canada to meet this demand. It is true that Brazil is cheaper than us, but they do not have the infrastructure and they have social problems; also, they have been deforesting the Amazon and eventually the world will get tired of that. China has cheap labour, but they do not have water or fibre. Russia has a lot of boreal forest, but they have not built any roads and have a corrupt business arena.

– *Evidence*, May 31, 2007

Despite these differences of opinion, the industry and its unions agreed that the forestry sector needs to be restructured into a smaller number of large-scale, modernized

operations that can compete on the world stage and help keep jobs in rural Canada. As Avrim Lazar noted: “The only way to keep the jobs in the rural areas is to have a business climate that attracts investment. If there is no investment, the jobs disappear.” (*Evidence*, May 31, 2007)

Not everyone, however, agrees that restructuring the industry in favour of fewer but larger mills is in rural Canada’s best interest. At the committee’s hearings in Maniwaki, Quebec, Gérard Szaraz of the Fédération québécoise des coopératives forestières said that the much-discussed restructuring of the forestry sector could ultimately work against the interests of rural towns by increasing the distance between decision-makers and the people who live with the consequences of decisions:

We could talk about the “Wal-Martization” of the forest as a result of the specialization and the dependency on the commodities markets, which demand more and more volume at lower and lower costs, as well as the control of the territory that is increasingly happening from a distance. Forestry decision-makers are moving further and further away from the forests, even beyond our frontiers, in government and big businesses. There again, how can we avoid a rural exodus and the decay of our communities with a forestry regime that takes these values into account?

– *Evidence*, June 8, 2007

For his part, Dr. Greg Halseth, Canada Research Chair in Rural and Small Town Studies at the University of Northern British Columbia, argued that, given the proper policy environment, both big and small forestry sector operations could prosper. Text Box 4-2 describes one effort in Quesnel, BC, to help small operators prosper which the committee has recently learned, has itself become a victim of the crisis in the forestry sector. Dr. Halseth told the committee:

My response would be the same response that Minister Emerson gave a number of years ago when he was speaking about Canfor closing large operations under his watch, and the argument was that large operations have to compete in two-by-fours against low-cost production regions. They need to drive their costs down at any expense. That opens the door for small operators to be the flexible, innovative arm of our industry. I think that if we can create a supportive policy environment, that is where they will be. Many of these small operators continue to exist, like the Cariboo horse loggers, because they have an intimate knowledge of what they are doing and they are experts. Let us create the circumstance that allows them to grow that. This is where we need to go back to the economic argument; they also plow all of their profits locally.

– Evidence, March 5, 2007

Text box 4-2: The Wood Enterprise Centres (WEC)

Quesnel (2006 population 9,326, down 7.1% from 2001), British Columbia, is home to eight different forest-related factories. Unlike a lot of other forestry-dependent communities, Quesnel's economy has enjoyed a recent bout of prosperity but everyone understands that this prosperity is ephemeral, tied to a dramatic increase in the local cut as forestry companies rush to cut as many trees as possible before the pine beetle infestation destroys the area's forests.

In February 2007, the Committee visited Quesnel to tour the Wood Enterprise Centre (WEC), an incubator project that the community, with help from Western Economic Diversification (WD), got off the ground in 1997 in order to increase the range of value-added forest product activities in the area. Since the Committee's visit, the WEC has closed for many of the same reasons as other forestry product enterprises, namely global competition (high labour costs in Canada), the strong Canadian dollar, the inability to procure a stable source of fibre, distance from markets, and concern from other producers in the region about competition from the government-funded WEC. In all, the WEC was losing about \$10,000 a month before it shut down.

Despite its ultimately failure, the WEC experience can still be a useful learning tool for others. The WEC was created by people who felt that harvested wood in the region should, to the extent possible, be processed in the community. The WEC was also a focal point for efforts to devise ways of using wood infected by the pine beetle before it rots on the forest floor.

Specifically, the WEC facility served as a business incubator where local entrepreneurs could find assistance in developing business ideas, physically test-out products and prototypes, start small production lines and seek help with business marketing and financing. The Centre served as a hands-on training facility and coordinates programs with local college and high schools. It also supported community development project such as the building of a school and Community centre.

According to the WEC, it was "the only initiative in the province to assist entrepreneurs in addressing a majority of (their) identified needs at the same time," including:

- | | |
|---------------------------------------|--|
| • Product design | • Production |
| • Sales leads | • Management and business expertise |
| • Wood supply | • Material and component suppliers |
| • Skilled labour force | • Machinery investment |
| • Start-up financing, working capital | • After sales service & business maintenance |
| • Links to industry programs | |

Over the life of the WEC, the centre helped 24 new and existing companies design and develop 37 new wood products, the majority of which were not being produced in the region prior to the development of the WEC. Products include pine baseboards, pine chair rails, pine/cedar wall paneling, cabinet doors, birch flooring, aspen paneling, giftware, cabins, pine wine crates, pine wine puzzle racks, pine tote boxes, birch flooring, birch paneling, fly boxes, birch furniture components, cedar sign blanks, fir flooring, signs, and different furniture items.

Source: Wood Enterprise Centre website (<http://www.woodent.com/>); *WEC Project Summary 2006*, available at: <http://www.woodent.com/ProjectSummary.htm>; conversations with WEC officials.

To help small operators, Dr. Halseth said that governments can play an important role by funding more forestry research and development into alternative uses of timber and timber-related products:

In both forestry and agriculture, one key federal contribution to the re-invention of rural and small town economies is directly through its research capacity. Research capacity within B.C.'s forest industry has virtually disappeared, and within universities it is limited. Much needs to be done; and our network of Canadian forest service centres and agricultural research stations need to move into the 21st century and be funded to drive the research for the next generations of products and economies. In the forest industry, for example, we need research to assist diversification across product types, to identify full cost accounting for current and future economic alternatives, to explore viability options in non-timber forest products, and to find ways to measure and value other significant health, environmental and well-being contributions from our forested landscapes.

– *Evidence*, March 5, 2007

Even the Conference Board of Canada, which has come out strongly in favour of “supermills,” has argued that smaller operations have an important role to play in the future of the forestry sector, since they “have greater flexibility to move from fibre to chemical processing.”⁸⁴ However, this strategy would require collaboration between industrial sectors. For example, forest product companies will need to partner with companies that have experience in biochemical and biofuel production.⁸⁵

It is clear that the forestry sector of tomorrow will need more skilled workers. Already, despite massive job losses, those parts of the forestry sector that are relatively prosperous are finding it difficult to locate employees with the necessary skills. As Avrim Lazar pointed out, fewer and fewer rural youth see a job in the forestry sector as a viable career path, in part because of an erroneous perception of the industry as a low-tech sector requiring low-skilled workers. This perception only worsens the out-migration of youth that has long been the bane of rural communities.

This brief discussion illustrates the challenge of devising the next generation of forestry sector policies. Some believe that the industry is to some degree responsible for its current woes; others place the blame on governments. Some believe that super-sized operations are the wave of the future; others think that a mix of big and small operations will likely be needed. What is clear, however, is that people within the forestry industry

⁸⁴ Conference Board of Canada, *Mission Possible Executive Summary Sustainable Prosperity for Canada*, January 2007, <http://www.conferenceboard.ca/canadaproject/pdf/Compendium%20Preview-EN.pdf>

⁸⁵ *Ibid.*

feel neglected by governments; they feel that not enough is being done to help the sector or the communities and people who are affected by its sudden collapse⁸⁶.

The committee believes that a national forest strategy is long overdue in Canada. To that end, the committee believes that the federal government should convene a national summit on forestry that would include all relevant stakeholders. The summit could explore policy options and provide a long-term vision for the industry – a vision that would help reconcile these competing views by looking for common ground, such as the widely recognized need for an increasingly educated workforce that has confidence in the industry's viability. Indeed, while the responsibility of managing Canada's forest resources rests with the provincial and territorial governments,⁸⁷ the federal government has an important role to play in fostering a national consensus.

RECOMMENDATION 4-1: The committee recommends that the federal government immediately convene a national summit with all relevant stakeholders on forestry with the aim of developing a national forestry strategy.

Private woodlots

Although most of the discussion about the forestry crisis centres around companies that harvest wood on Crown (public) land, Canada also has a small but important private woodlot sector that has not been exempt from the broader crisis. As Jean-Pierre Dansereau, Director General of the Fédération des producteurs de bois du Québec, reminded us:

The private forest owners are seriously affected by the forestry crisis. Plants are closing, no longer taking in product, and are obliged to drastically reduce prices, which has a harsh effect on forestry producers. In some regions, people are even unable to sell goods. There are therefore businesses whose very survival is currently at risk. In our sector, facing the consolidation that everyone says is necessary to the industry, we also have fears concerning our future potential to put wood on the market, therefore to continue to contribute to economic activity in rural areas.

– *Evidence*, June 8, 2007

⁸⁶ It should be mentioned that the House of Commons Standing Committee on Natural Resources is conducting a study on the Unique Opportunities and Challenges Facing the Forest Products Industry.

⁸⁷ As cited by Natural Resources Canada, "the federal government has the responsibility for international trade and relations; building national consensus; Aboriginal affairs; management of federal lands; and national reporting.", <http://cfs.nrcan.gc.ca/index/roles>

In total, more than 425,000 private landowners including individual Canadians, forest companies, municipalities and institutions, have private forest holdings in Canada. These holdings make up roughly 6% of Canada's total forested land. Most of this land is productive, accessible, and considered to be of high quality but, even more importantly, it is generally located in and around rural communities and is therefore often used as agricultural shelter belts *and* as additional sources of income for farmers.⁸⁸ As Laurent Pellerin, Executive Director of the Union des producteurs agricoles, noted:

For a good number of farmers, forestry is carried out in conjunction with agriculture. Private woodlots provide nearly 20 per cent of the wood supply to Quebec's wood processing plants. You can understand that the difficulties experienced in the forestry sector have added to the financial woes felt by the rural and agricultural communities in Quebec. When you combine the problems of farm income with those of the forestry sector, you have, right off the bat, a situation that is quite catastrophic.

– *Evidence*, May 18, 2007

Private woodlots also make a significant contribution to the cultural and recreational life of rural communities. As Mr. Dansereau pointed out “Private forests also host recreational activities such as hunting and fishing, and are an important source of environmental goods and services for the population, as well as generating economic activity through the harvesting of wood.”⁸⁹ (*Evidence*, June 8, 2007)

As these comments suggest, proper forest management practices benefit woodlot owners as well as surrounding rural communities. However, many private woodlot harvesters do not generate enough income to invest in proper silviculture. Moreover, the larger societal benefits are not priced in the land or in the wood that is harvested. The situation is further complicated, according to Mr. Dansereau, by the fact that private woodlot owners are unfairly treated within the existing income tax system: the long lag time (from 20 to 60 years) between investment in silviculture and realization of profit⁹⁰ means that woodlot owners are unable to claim forest management expenses against

⁸⁸ A sizable portion of private woodlot owners operate Christmas tree farms or maple syrup operations. For others the woodlot is used for recreation, hunting, or trapping.

⁸⁹ Mr. Dansereau added that his definition of “environmental goods and services” includes maintaining biodiversity, limiting the erosion of embankments, and protecting the quality of the air, the water and landscapes.”

⁹⁰ Natural Resources Canada, “Canada’s Private Forests, Part 2,” available at: <http://canadaforests.nrcan.gc.ca/articletopic/127>

income (in the year that they incur), since there is no income until the wood is harvested and sold.

Given these challenges, Mr. Dansereau argued, the federal government has an important role to play. For example, it could begin by allowing private woodlot owners to deduct expenses from other sources of revenue as a way to get around the timing problem in silviculture.⁹¹ Federal, provincial and territorial governments could also devise ways to compensate and encourage sustainable forest management practices:

The owners of large forests must be convinced of the importance of actively managing their woodlots for production or conservation purposes, rather than simply being landowners who use up their properties; they must use them for the good of society by developing and properly managing them. There must obviously be some compensation that covers the environmental goods and services provided. This is a challenge because all of society benefits, but no one individual wants to pay for clean air. They take it for granted.

– *Evidence*, June 8, 2007

Pauline Raven, a research associate with the Canadian Centre for Policy Alternatives, argued a similar point:

Incentives should be offered to people to carry on traditional industries such as agriculture, forestry and fishing in environmentally sensitive ways. If people manage the woodlot properly, there should be some incentive for them to do so rather than having huge companies come in, completely strip the land and leave such a mess behind that nothing will ever grow again and then you just have to move to another part of the country and do the same thing over again.

– *Evidence*, February 22, 2007

Given the important role of woodlots in the rural economy, especially in more densely inhabited rural areas, the committee believes that private woodlot owners should participate in the federal government's national forestry summit. In the meantime, the federal government should also study ways to provide incentives for sustainable silviculture practices on private woodlots through the *Income Tax Act*.

⁹¹ Also, when the wood is harvested, the owner receives a lump sum of money as income that is then taxed at a high rate, whereas if this income were averaged out over the period of production a lower tax rate would result.

RECOMMENDATION 4-2: The committee recommends that the federal government provide incentives for sustainable forestry management practices on private woodlots through the *Income Tax Act*.

Conclusion

If the crisis in the forestry sector has a silver lining, it is this: governments, industry, and unions have a clear opportunity to chart a new course for the next generation of forestry sector workers and their rural communities, one that embraces the need to compete internationally but also recognizes that a one-size solution will not fit all. With the help of a well-educated workforce, for example, some firms will invest in the latest technology and gain market share and profitability by lowering prices. Others, also relying on a skilled workforce, will invest their efforts in developing niche products that command a premium price. Meanwhile, with the proper help from governments, Canadians engaged in the private woodlot sector will continue to generate environmental benefits for their neighbours and additional income for themselves.

The crisis in the forestry sector also presents an opportunity to this committee and the Senate as an institution to help Canadians recognize the vital importance of the forestry sector for the Canadian economy and rural Canada in particular. Our committee is called the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry but often, agricultural concerns overshadow the needs of the forestry sector.

In fact, the committee's last report dealing exclusively with the forestry sector was released almost seven years ago in June 2001.⁹² It, and another report from 1999 on the boreal forest, are the only two studies dealing exclusively with the forestry sector since the committee was formed in 1986. Moreover, both studies were the work of a subcommittee on forestry, not the full committee.

With these considerations in mind, the committee believes that it is time that forestry issues be moved either to its natural home – the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, or be given its own dedicated committee. There

⁹² The report, available on the committee's website, was titled "Fact-Finding Mission To British Columbia, Alberta And Washington State." It dealt largely with the consequences of the softwood lumber crisis.

is precedence for the latter option: on 16 May, 1986, the Standing Committee on Agriculture, Fisheries and Forestry became two separate committees: the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry, and the Standing Senate Committee on Fisheries. As the committee's investigation into rural poverty and rural decline indicate, there should be no shortage of subject matters to occupy the time of a dedicated committee. The committee intends to pursue this matter internally.

CHAPTER 5: TOURISM IN RURAL CANADA

While tourists have always been drawn to rural Canada's natural beauty – its iconic Rocky mountains, sprawling prairie wheat fields, endless boreal forests, isolated outpost villages, beautiful coastal vistas and magnificent northern lights, the idea of using tourism as an engine for rural economic development only really took root in the 1970s and 1980s, when many rural communities turned to tourism to help stimulate the local economy in the face of declining demand for labour in traditional sectors such as farming, forestry, fishing and other primary sectors.⁹³ The same is very much true today, as a number of witnesses noted:

Everyone knows forestry is on the decline and we do not know how long it will remain. We have tourist events such as the powwow and the water events in the month of August. The powwow in our community fills up the town and the surrounding areas. We should look at those avenues and cooperate with each other to see what is possible.

– Fred McGregor, as an individual,
Evidence, June 8, 2007

I said that the rural area as well as the rest of Canada has become a service economy, and that offers some opportunities. I am doing some work in Chapleau in northern Ontario, and I stay in a renovated egg grading station. It was renovated to become a B&B, and the owner is full of stories. Yes, we have eggs for breakfast — great breakfasts. He survives for part of the year on tourists from the U.S. He has gone from being a farmer and an egg grader with an egg route to running a B&B and living on tourism, including the snowmobile trade.

– Harry Cummings Professor, School of Environmental
Design and Rural Development, University of Guelph,
Evidence, October 31, 2006

The Importance of Rural Tourism

According to Statistics Canada, nearly half of the 211 million tourist-visits to Canada in 2002 (one tourist can account for multiple tourist-visits) occurred in rural regions, with Canadian travellers accounting for the overwhelming majority of these visits (roughly 80% of all tourist-visits). Moreover, rural regions were the destination of choice for

⁹³ Dallen J. Timothy "Rural Tourism Business: A North American Overview" Chapter 3 of *Aspects of Tourism, Rural Tourism and Sustainable Business*, edited by Derek Hall, Irene Kirkpatrick and Morag Mitchell, Channel View Publications, 2005. p42.

almost 40% of the 36 million international tourist-visits in 2002, with the majority of these visitors coming from the United States.

Tourism also has, however, important non-economic benefits. Rural tourism can strengthen a sense of place and community pride by magnifying the existing attributes of the community, fostering a volunteer spirit and establishing a framework where the community works together to beautify the town through the creation of murals or parks or the preservation of historical buildings. Consequently, a greater understanding of the history and heritage of the community is cultivated and preserved for subsequent generations.

Community festivals and historical sites (museums, reconstructed forts, and so on) are good examples of how communities can generate economic benefits while building community solidarity. While most of these were aimed traditionally at catering to local residents (harvest festivals for farmers, lumber jack competitions for forestry communities, museums for the locals), communities have begun to appreciate their economic importance. As one researcher noted, “with the knowledge of the potential economic impacts, most rural communities have decided to broaden their scope to include bringing visitors from out of town.”⁹⁴ The Committee heard from several witnesses who described the role played by festivals and historical sites in their communities:

Canso has been an incredibly resilient community in terms of being innovative. They created the Stan Rogers Folk Festival. There are 900 people in the community who attend the festival and 600 people who volunteer. Everybody becomes involved in task teams, where they look creatively at how to diversify their community.

– Ishbel Munro Executive Director, Coastal Communities Network,
Evidence, February 15, 2007

The famous festival we have in St. Pierre-Jolys is the national frog jumping contest. In 1970 — when Manitoba had its centennial celebrations, I believe — the Queen came to St. Pierre-Jolys. The council of the day wanted to think of something very special so she would not forget St. Pierre-Jolys. Frogs and French people, it was a natural fit. They created a competition where the frog gets a

⁹⁴ Dallen J. Timothy (2005)

chance to jump three times, and the one that jumps the furthest wins a prize. To this day, that is still the focus of our festival on the long weekend of August, and the kids are really excited about it. Do not worry; if you do not want to bring your own frog, we also rent frogs”

– Muriel Bugera Economic Development Officer,
Chaboillé Community Development Corporation,
Evidence, March 9, 2007

On the other hand, communities are very resilient. You need to listen to them and see what you can do. You are going up to Kapuskasing. Ask them about their lumberjack festival. That is an idea they came up with five years ago. When it first crossed my desk, I thought they have got to be kidding. It was one of the best-written business plans I saw. Today it is a huge success. We do not give them funding anymore. The first one we did. You have to believe in these communities and in what they are trying to achieve.

– Louise C. Paquette, Director General,
Federal Economic Development Initiative in Northern Ontario,
Evidence, May 31, 2007

Keith Robichaud, Chief Administrative Officer of the County of Annapolis Royal, Nova Scotia, cautioned however that attendance at traditional historical sites, considered the bedrock of many rural tourism strategies, has been declining as tourists demand more experiential based recreational activities:

It is important to note that many of the traditional historic sites, such as the Habitation at Port-Royal and Fort Anne, and actually most of the National Historic Sites throughout the region, are experiencing declining visitation. Some of the research is pointing to needing new investment and other types of attractions, but I think also more festivals and events. Some of the focus in the local region has been on things like festivals and events and trying to bolster activities — what might be termed “experiential tourism” — getting people out, for example, on the water or getting them on the Annapolis River. We have invested money in things as diverse as the Annapolis County Back Country Watch Program and Canoe Annapolis County, mapping out canoe routes and bicycle routes here in the county. We cannot rely on our historic sites, for example, to carry the load anymore; we have to be doing other things that give people a better tourism experience. We have been experimenting, as I say, with things like bicycle routes for bicycle tours, to things like mapping out various canoe routes for our Canoe Annapolis County program.

– Keith Robichaud,
Evidence, February 22, 2007

The growing appeal of eco-based or nature-based tourism arguably helps satisfy this demand for more experiential-based activities. A number of rural communities and businesses are seizing these opportunities. Eleanor King, Director General of Community Development with the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) explained for example how the Gros Morne Institute for Sustainable Hospitality, established with help of ACOA funding, helps tourist operators tap into this growing segment of the tourism sector:

They train tourism operators for the Atlantic region to build on the interest in eco-tourism. They look at sustainable product development and delivery, and the provision of information. They train, share best practices and provide models to facilitate that. To date, they have worked with 286 individuals across Atlantic Canada to help them to see the benefits and to expand within their areas. Of those, 165 were tourism operators and another 121 were partners for the various tourism operations.

– *Evidence*, February 12, 2007

Concerns About Tourism

Despite the potential advantages of tourism for rural communities, a number of witnesses cautioned against thinking that tourism will fix all of rural Canada's problems. Professor Donald Reid from the School of Environmental Design and Rural Development at the University of Guelph and one of Canada's leading experts on rural tourism, told the committee that communities should not expect tourism to be a magic bullet:

Much of my work, as the chair has suggested, started with tourism development. For 12 years, I worked for the then Ontario Ministry of Culture and Tourism Development before moving on to the University of Guelph some 20 years ago. My interest was to determine the effects of tourism development on community solidarity and individual poverty reduction in rural areas. I was at that for some time, and I am sure you will all agree that tourism was going to be the saviour of rural areas having difficulty with resource extraction and the demise of their economies. The fact of the matter is, that is not the case. It has not been a magic bullet. In some ways, it has been a frustrating experience.

– *Evidence*, November 21, 2006

The evidence backs up Dr. Reid's caution – research shows that the tourism sector tends to take root most successfully in communities that are *already* economically

healthy.⁹⁵ The reason is simple: healthy communities have the infrastructure necessary to support a tourism sector, i.e., the local stores, shopping, hotels and volunteer sector that play a vital role in making tourists feel welcome.

One of the key challenges of rural tourism is that many communities lack the population base to provide the activities or amenities to attract and retain tourists for longer visits. Matters are made worse if rural communities within a larger rural district feel that they must compete with each other for tourist dollars. In these instances, Donna Mitchell told the committee that rural communities have much to gain by working collectively to market their region:

For very small communities of 100 to 400 people it is more difficult to find ways to diversify. The volunteers are getting older and they are getting tired because they are the same people year after year, given that no natural replacements are moving to town. The OECD has looked at how successful those small communities can be if they look beyond their own community. They call it «territoriality.» I have an example of that from British Columbia. The Sunshine Coast has some lovely villages along the water. I remember going there for info fairs where the federal government demonstrated its array of services for businesses, et cetera. At that time there were three tourism booths, all located in communities within 20 miles of each other. Their impression was that they were in competition. Yet, they had structured themselves in such a way that when I went up there on holidays, I did not stay overnight but instead I drove up, drove through and went on further. There was not enough to do. Yet, they had water, nature trails and all kinds of opportunities. Until communities find that 300 or 400 people might not be large enough to have a critical mass for sustainability over the long term, they have to look around and see their options. It is a bit like Humboldt where its strength is in working together as opposed to working as though every business is the competition to the business next to it. It is a difficult sell in Canada. We are not that collective in our thinking.

– *Evidence*, October 17, 2006

The tourism-as-economic-development strategy is criticized from another more fundamental perspective – a number of witnesses told the committee that tourism jobs tend to be low paying, low skilled service industry jobs with little or no benefits. They hardly compare to lost jobs in rural forestry, mining or manufacturing operations (for example), where wages were (and are) high and non-wage benefits plenty. Some

⁹⁵ Derek Hall and Morag Mitchell, “Rural Tourism Business as Sustained and Sustainable Development?” Chapter 5 of *Aspects of Tourism. Rural Tourism and Sustainable Business*, edited by Derek Hall, Irene Kirkpatrick and Morag Mitchell, Channel View Publications, 2005. p94.

witnesses also noted that the seasonal nature of the sector plus vulnerability to fluctuations in the exchange rate replicate the worst features of the primary industries without any of their benefits:

We moved into the tourism business, also a seasonal occupation. Many jobs are low-paying jobs that force people into programs on EI in the winter, which is really not a way of continuous living,...Jobs in Newfoundland, especially in the tourism business...are low-paying. Jobs in tourism pay \$7 per hour. The occupancy rate is 38 per cent in rural Newfoundland in some of the hoteliers, so they cannot afford to pay \$10 per hour.

– Colleen Kennedy of the Gros Morne Cooperating Association,
Evidence, February 19, 2007

Elizabeth Latos of Kapuskasing Ontario put it plainly when she told the committee that “tourism is overstated; there is not much money in tourism” (*Evidence*, June 1, 2007). Another witness observed that women in particular tend to be the ones who hold these low benefit, low paying jobs in the tourism sector:

Some things are the same. The gender inequities women face all over Canada are apparent here. Women in the Yukon receive on average 85 per cent of the income received by men. This wage gap is not as great as the rest of Canada, but that is deceptive. High wages paid by the territorial and federal governments keep many women out of poverty. However, the income gap is growing between those working for the government and in the mining sector and those working in the service and tourism industries. The seasonal nature of these sectors leaves many women without work in the winter. Many of the tourism and service sector jobs are part-time without benefits, pensions and security.

– Charlotte Hrenchuk, Coordinator, Yukon Status of Women Council,
Evidence, February 18, 2008

From an economic development policy standpoint, a rural community may invest much effort and money into a tourism strategy that is ineffectual, thereby leading to costs that local residents and businesses will have to absorb.⁹⁶ Even if a strategy is successful in attracting large numbers of tourists, the result may not be altogether positive since there is a danger that the new development may transform the culture of the community⁹⁷ or threaten the sustainability of the surrounding environmental resources.

⁹⁶ Dennis M. Brown “Rural Tourism: An Annotated Bibliography” Economic Research Service USDA

⁹⁷ E. Wanda George and Donald G. Reid, “The Power of Tourism: A Metamorphosis of Community Culture, Department of Business Administration and Tourism Management, Mount Saint Vincent University, Halifax Nova Scotia, Canada and School of Environmental Design and Rural Development, University of Guelph, Guelph, Canada, the authors questions sustainability of cultural based tourism when

The Future of Rural Tourism

There are clearly costs associated with tourism development. However, as one researcher put it, “the key to success in tourism often lies in communities striking a balance between the private and social costs and benefits of rural tourism development.”⁹⁸ It is true that tourism and hospitality jobs are often low paying but it is also true that these types of jobs provide valuable work experience and employment to many rural youth, as Peter Kenyon, a rural policy development expert from Australia, told the committee that “many of our towns have embraced tourism and its associated business activities. Given that 75 per cent of the jobs in that industry are for under-25-year-olds, it is an important industry that communities need to embrace for its job value and particularly its appeal to young people.” (*Evidence*, February 12, 2008)

It is also important to bear in mind that the rural economic landscape has changed dramatically. The primary sector no longer provides a steady supply of long term employment like it once did. Donna Mitchell Executive Director, Rural and Co-operatives Secretariats, Agriculture and Agri-Food Canada told the committee that communities must assess their strategies in a realistic way based on local circumstances:

Probably one of the hardest things we see is for people in small, well-to-do towns who depended on fishery, forestry and agriculture trying to adjust. The productivity that those sectors have sought in order to be successful for Canada, domestically and internationally, have fewer jobs as well as fewer well-paying jobs. It has not been necessarily easy to find a way to replace that industry. Our encouragement for those small towns looking for a way to move ahead is to understand the situation and see, based on the facts, whether or not it can discover ways that are more likely to successfully move forward.

– *Evidence*, October 17, 2006

As the committee stressed in its introduction, the key to successful rural economic development efforts is that policies and measures must be appropriate for the area or the community. No one is foisting a tourism strategy on rural Canada nor should they.

it threatens to transform the traditional underpinnings of a community: “Cultural-based tourism development invokes transformation, whereas the traditional community culture dies away while attempting to simultaneously create a new culture based on the icons of the traditional one. This may be described, metaphorically, as a death–rebirth-like process. (The) conventional notions of cultural tourism as a means of community sustainability without regard for traditional practices and values may not be appropriate”

⁹⁸ Dennis M. Brown “Rural Tourism: An Annotated Bibliography” Economic Research Service USDA.

Nicola Crosta, head of the Rural Development Unit with the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), stressed this point in his presentation to the committee:

We have observed that the most effective approaches to rural policy today are integrated...They start from the consideration of asking, "What kind of businesses do we want to support in rural areas?" That is a completely different starting point. It is the starting point to a place-based approach to rural development, which basically starts with an analysis of the potential and need of a given rural area and then the consequence of this analysis is tailoring policies to the specific potential and specific need of that area.

– *Evidence*, February 14, 2008

From this perspective, tourism strategies can be a process of reinvention. Peter Kenyon reminded the committee that it is important to look for opportunity at every turn:

We have also had programs that target customer service. The hotels association and the West Australian Tourism Commission asked me to do case studies on country pubs that have successfully reinvented themselves. Their concern was that we had just introduced smoke-free legislation, which means no smoking allowed in any country hotels or restaurants. For many of these country pubs that were probably being propped up by the four drunks who spent the day drinking and smoking at the bar, it looked like it could put the pubs out of business. This program focused on a program to help country pubs face this challenge of the introduction of smoke-free legislation and use it as an opportunity to reinvent themselves, particularly within the tourism sector. There have been a lot of those initiatives that have been very successful in helping people move forward.

– *Evidence*, February 12, 2008

Community partnerships and collaborative efforts between businesses are key ingredients of success of tourism strategies. Hospitality businesses such as accommodations, food and attractions must work together and in collaboration with community efforts. As Sandra Lawn of Athens, Ontario told the committee:

We have made a supreme effort to cooperate with the communities to organize the winter games. We see more cooperation with the separated towns. Of the four separated towns in Ontario, three of them are right around here. I think that says something about the kind of people that grew up here. Smiths Falls is a separated town from the county, as are Prescott and St. Marys in another part of Ontario. We are now cooperating and bringing them back into closer discussions. Sometimes the small towns feel the cities get their own way more than the small rural municipalities. We are seeing a lot of cooperation in cultural tourism, sport tourism and ecotourism. Obviously, one community cannot do it alone.

– *Evidence*, March 30, 2007

The branding of a tourism product or community can be integrated with efforts to promote the region as a place where tourist may want to settle in the future and thus help stem the decline in rural population, something the Scottish government has credited with helping increase its rural population (see Chapter 11 on immigration). One researcher notes that high volume tourism based on reducing costs is generally not a good fit for rural tourism, it better to focus on building value-added, niche market and product differentiation, which follows that “...rural brands need to accentuate their local identity and sense of place in a manner meaningful to the market, and to think about the emotional heart of the brand as perceived by the visitor.”⁹⁹.

Finally, it is important to recognize that there is much cause for optimism about the future of tourism in rural Canada. Mr. Kenyon for example told the committee that “tourism is growing to be the biggest industry in the country as it is in Canada and internationally. It is certainly the fastest growing industry and rural Australia has much to contribute.” (*Evidence*, February 12, 2008)

At least some of the growing demand for tourism is probably related to important demographic changes already underway: as more and more of the “baby boomer” generation retire, demand for leisure and recreational activities in rural spaces is expected to increase. As one researcher observed: “the Province (Ontario) is ... witnessing increased demand for rural tourism and recreation activities. This demand is, in part, resulting from the demographic shift: the aging baby-boomer population represents a

⁹⁹ Jackie Clarke “Effective Marketing for Rural Tourism” Chapter 5 of *Aspects of Tourism, Rural Tourism and Sustainable Business*, edited by Derek Hall, Irene Kirkpatrick and Morag Mitchell, Channel View Publications, 2005. p94

significant component of the population and one with relative wealth and abundant leisure time.”¹⁰⁰

The Canadian Tourism Commission, a federal Crown Corporation created in 1995 to promote tourism in Canada, cites another demographic group that may surpass the “baby boomers” in terms of tourism dollars: “(w)hile the baby boomers make up the largest and wealthiest portion of the U.S. demographic, adults between the ages of twenty-five and forty, labelled Generation X now spend more per leisure trip than American baby boomers.”¹⁰¹ Rural tourism may also benefit from other cultural trends such an increased societal awareness of the environment and the related desire to escape the confines of urban centres. Some witnesses felt that despite this potential, the federal government was not doing enough to market rural Canada to urban Canadians and to potential tourists from around the world.

We should do anything we can do to support that sector of the economy. In certain parts of Canada, the tourism sector is a value-added activity. It is a take on the environmental goods and services. It is “we value that experience.” We are tame in our promotional activities. We are not innovative in the way we promote our countryside and our opportunities. We can support the service sector in a variety of ways. If we do, we will support rural in much of Canada, not everywhere, but certainly in much of Canada.

– Harry Cummings, Professor, School of Environmental
Design and Rural Development, University of Guelph,
Evidence, October 31, 2006

The federal government’s main lever to help the tourism industry is the aforementioned Canadian Tourism Commission (CTC). The CTC works in partnership with the industry to promote Canada’s brand internationally and encourage travellers to visit Canada. It also conducts tourism research to provide timely, accurate information to the Canadian tourism industry. Currently, rural Canada is not highlighted as a focus in CTC’s strategic planning documents. In fact, according to one media report, CTC has *moved away* from marketing based on iconic, largely rural Canadian images to touting Canada’s identity as an *urban* country, to “get people to think differently, to look at

¹⁰⁰ Todd Gordon, “Scan Three: Rural Roads”, from a series of rural development Think Tanks organized for the Rural Secretariat, November 28, 2001 to May 7, 2002, available at: http://www.rural.gc.ca/research/tank_e.shtml

¹⁰¹ Canadian Tourism Commission, *Corporate Summary Plan for the 2007 to 2011 Planning Period*, available at: http://www.corporate.canada.travel/en/ca/about_ctc/corporate_reports/corporate_plan.html

things in a non-traditional way.”¹⁰² The committee believes that more can be done to promote rural Canada as an exciting tourist destination for international travellers.

RECOMMENDATION 5-1: The committee recommends that the federal government, through the Canadian Tourism Commission (CTC) and the proposed Department of Rural Affairs, create a promotional program that specifically markets rural Canada as a tourist destination to international and Canadian travellers.

Conclusion

Some researchers have noted that the draw of the rural countryside for tourists is somewhat paradoxical given the reality of population decline in many rural regions today.¹⁰³ Demographic and cultural trends, however, create real opportunities for rural Canada’s tourism sector. The rural tourism industry may not replace all the jobs lost due to the decline of the primary industries but if communities so chose, and if they can find a way to work together and tap into their volunteer base, tourism can emerge as a leading industry in rural Canada.

¹⁰² Michael Mandarano, “Spicing up Canada’s image abroad,” *Capital News Online*, December 2, 2005, available at: <http://www.carleton.ca/jmc/cnews/02122005/n4.shtml>.

¹⁰³ Dallen J. Timothy “Rural Tourism Business: A North American Overview” Chapter 3 of *Aspects of Tourism, Rural Tourism and Sustainable Business*, edited by Derek Hall, Irene Kirkpatrick and Morag Mitchell, Channel View Publications, 2005. p43

CHAPTER 6: ADDRESSING THE RURAL INFRASTRUCTURE DEFICIT

First of all, when this powerful economic engine of rural Canada, in my case, rural British Columbia, was created, they did not wait until a pulp mill was built in Prince George to put in a railway line. They did not wait until a pulp mill was built to put in a gas line down from the Peace River region. In fact, they had to set in place all of those infrastructure pieces before the forest industry would even think of investing a dollar in a pulp mill. To me, the line of putting in services after the population is up or down is nonsensical. Policy leads where we want to go, and by default we have been de-servicing rural and small town Canada and thus exacerbating out-migration.

– Greg Halseth, Professor, Geography Program, and Canada Research Chair in
Rural and Small Town Studies, University of Northern British Columbia,
Evidence, March 5, 2007

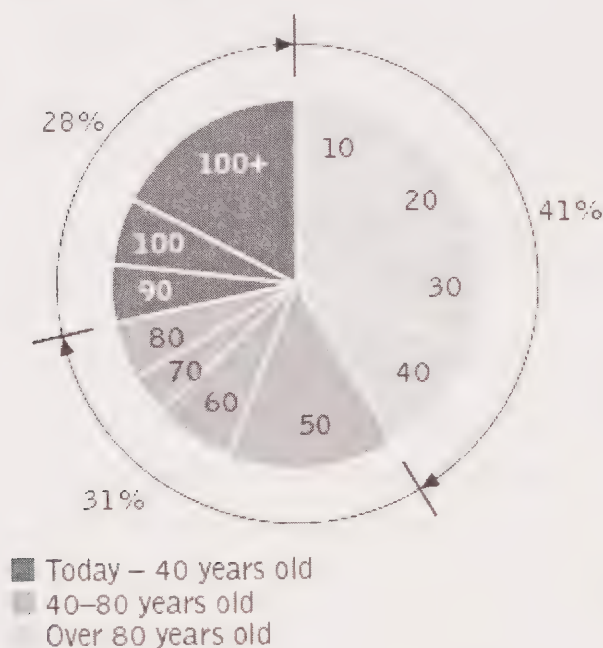
Historians have long argued that Canada is a nation defined as much by its infrastructure as its linguistic duality or its proximity to the United States. If this is true for Canada as a whole, it is especially true for rural Canada. Large-scale public projects such as the national railway, the TransCanada Highway, the telegraph and telephone systems, and the St. Lawrence Seaway not only helped stitch together a nation, they also helped settle much of what is now considered rural Canada. The nation's infrastructure is, of course, much more than a collection of mega-projects. It also comprises local roads and streets, bridges and tunnels, and airports and train stations. It is municipal waste and water treatment facilities, streetlights and fire halls, hockey rinks and community halls, theatres and athletic centres, and much more.

Since the late 1970s, however, there has been a slowing of investment in public infrastructure in Canada, and it is starting to show. The current stock of infrastructure is old and aging, contributing to a large infrastructure debt in Canada. As indicated in Figure 6-1, more than 70% of the nation's infrastructure is 40 years or older and therefore in constant need of repair and maintenance. According to the federal government's own assessment, much of the existing infrastructure is strained.¹⁰⁴ If nothing is done, this aging infrastructure will eventually compromise the safety and economic well-being of all Canadians – but especially rural Canadians.

¹⁰⁴ Industry Canada, "Building Canada: Modern Infrastructure for a Strong Canada," available at: <http://www.buildingcanada-chantierscanada.gc.ca/index-eng.html>

Figure 6-1

How old is our infrastructure? (years)



Source: Civil Infrastructure Systems, "Technology Road Map 2003-1013," available at: <http://www.ingenieurscanada.ca/e/files/TRMReporteng.pdf>

It is hard to overstate the importance of infrastructure to the economic and social well-being of rural citizens. Without adequate roadways, wharves and seaports, railways and airports, goods from Canada's largely rural-based agricultural and natural resources sectors could not reliably and affordably be shipped across the country and internationally. The impact on rural Canada's economy is evident; but there would also be other far-reaching consequences. Without an adequate transportation and communications infrastructure, many rural citizens could not access life-saving medical care or life-changing educational opportunities. Rural lives would be shortened, careers would be unobtainable, and quality of life would be downgraded. In short, without adequate infrastructure, rural Canadians cease to be full-fledged citizens.

Municipal Infrastructure In Rural Canada

Over the last 20 years or so, financial responsibility for the nation's infrastructure investment has been shifting from higher levels of government to the municipalities. A recent study prepared for the Federation of Canadian Municipalities (FCM) found that municipal governments' share of all infrastructure investment had grown from 30.9% to 52.4% between 1961 and 2002.¹⁰⁵ As Pat Vanini, Executive Director, Association of Municipalities of Ontario, told the committee, "governments like to download and municipal governments are at the bottom end of that fiscal ladder...in Ontario, by virtue of such downloading, municipal governments took on a lot more over the years than we had seen in the many years before." (*Evidence*, March 27, 2007)

While the municipal infrastructure deficit affects large and small cities, rural and northern communities arguably suffer most because they are expected to "build and maintain the full range of municipal infrastructure regardless of their population size."^{106 107} It is not uncommon to see abandoned buildings, water and sewage systems on the brink of collapse, unsafe roadways and other telltale signs of a community in decline. When the committee was in Kaspuskasing, Ontario, Mona Comeau, the Services Manager of Jeanne Sauvé Family Services, described the effects of rural decline on a community: "[w]e need only look around; there are many abandoned houses; there has been a drop in local pride. Our roads are in bad shape, because our population drops from one year to the next" (*Evidence*, June 1, 2007).

Many witnesses expressed deep concern at the state of rural infrastructure in Canada. It was suggested that the rural infrastructure deficit was not only the end result of population loss but also the driver behind it.

¹⁰⁵ Saeed Mirza, *Danger Ahead: The Coming Collapse of Canada's Municipal Infrastructure*, report prepared for the Federation of Canadian Municipalities, November 2007.

¹⁰⁶ The main "own-source revenue" of municipalities derives from the property tax base, which is generally considered regressive and declines with falling property values.

¹⁰⁷ Industry Canada, "Building Canada: Modern Infrastructure for a Strong Canada," available at: <http://www.buildingcanada-chantierscanada.gc.ca/index-eng.html>

The infrastructure in some of those communities is poor, it has to go. However, there are not enough young people around to pay the taxes, therefore, the infrastructure goes and there is nobody there to replace it.

– Israel Hann, as an individual,
Evidence, February 19, 2007

While out-migration has been a way of life in many parts of Nova Scotia for decades, really since Confederation, the increased numbers of people leaving for other parts of the country has increased significantly. This out-migration is dismantling our rural infrastructure.

– Lucille Harper, Executive Director, Antigonish Women's Resource Centre,
Evidence, February 23, 2007

Our roads are deteriorating. The infrastructure in our communities is going. We are losing schools, health facilities, stores and employers. All these factors and the fact that women are living longer than men certainly puts an aging face on the rural poverty of Nova Scotia, and particularly in Annapolis County.

– Della Longmire, Executive Director, Women's Place Resource Centre,
Evidence, February 22, 2007

The whole world is moving to more urban areas, some more so than others. That has created a challenge for rural infrastructure and for the character of those communities.

– David Butler-Jones, Chief Public Health Officer,
Public Health Agency of Canada,
Evidence, May 3, 2007

Rural depopulation and the related deterioration of municipal infrastructure are straining or compromising even the basic functions of waste and water management systems. A review of key studies on infrastructure found that “sewage systems, water distribution systems, and water supply installation are among the oldest infrastructure facilities in Canada.”¹⁰⁸ In many rural communities, even these aging facilities are unavailable, and rural residents must rely instead on wells, lakes or streams for their drinking and bathing water. This situation creates further concerns, as water quality in

¹⁰⁸ Summary of 1996 Federation of Canadian Municipalities (FCM) and the Department of Civil Engineering and Applied Mechanics – McGill University, Report on the State of Municipal Infrastructure in Canada in Infrastructure Canada, *Assessing Canada's Infrastructure Needs: A Review Key Studies*, p. 2.

wells is frequently cited as a problem.¹⁰⁹ Kurt Klein, Professor, Economics Department, University of Lethbridge, told the committee that “(m)ost rural citizens get their water from underground sources that receive inadequate and infrequent testing” (*Evidence*, November 30, 2007).

Rory Francis, Executive Director of PEI BioAlliance, argued that infrastructure investment is key to breaking the cycle of rural decline and rural poverty: “I would start off by saying that governments must be prepared to invest in new economic infrastructure in rural communities if we are going to be able to break the vicious circle of reduced economic opportunity, reduced job opportunities, increased out-migration, reduced population density, lack of critical mass to support key infrastructure, which leads to rural poverty.” (*Evidence*, February 20, 2007)

Recently, the federal government has begun to develop a larger role in financing municipal infrastructure through arrangements with the provinces, territories and First Nations.¹¹⁰ Initially, these efforts largely bypassed smaller, rural communities, as noted by Donna Mitchell, Executive Director of the Rural and Co-operatives Secretariats at Agriculture and Agri-Food Canada:

At Infrastructure Canada, we are on our third major level of infrastructure at the federal level. In the first level, there was no set-aside, no specific objective of dealing with rural Canada. A lot of the money was put into large projects that tended to be around larger cities. By the second infrastructure program, we had worked with that group and set aside between 15 per cent and 20 per cent of the monies that were going into infrastructure for smaller communities. We now, at the third stage, have a rural municipal infrastructure fund, which has its own particularities and its own type of approach. For example, the community of Nunavut was desperate for housing to bring leadership in and house its own people. Even though water and transportation was the major thrust of the Nunavut infrastructure program, there was the ability to use that fund for housing.

– *Evidence*, October 17, 2006

¹⁰⁹ Industry Canada, “Building Canada: Modern Infrastructure for a Strong Canada,” p. 20, available at <http://www.buildingcanada-chantierscanada.gc.ca/index-eng.html>.

¹¹⁰ In the 1990s, “collaborative arrangements” among federal, provincial and municipal governments became more frequent and wider in scope. The Canada Infrastructure Works Program (1994–1999) was a major example of this shift, followed by the Canada Infrastructure Program in 2000–2007.

Text box 6-1: Policy Leads Where We Want to Go: What's Good for the (urban) Goose is Good for the (rural) Gander

Testimony by the Honourable Gerry Byrne, PC, Member of Parliament for Humber–St. Barbe–Baie Verte, at the Committee's meeting in Corner Brook, Newfoundland, February 19, 2007:

I will put it from this point of view. Not many years ago, North American large urban cities, big centres, faced a crisis. It was called depopulation, the ghettoization of the urban core. There was a decision taken by all levels of government at that time that the ghettoization of inner cities was a negative public policy, that it was a negative circumstance that public policy and public financing had to address. Granted, it was cheaper from a public policy point of view to simply let suburbs evolve and expand; it is more expensive to re-develop inner city core infrastructure. However, it was also determined that it was not in the public interest to let our cities and the cores of our cities erode to nothingness. Substantial resources were put in place, and a public policy effort actually reversed the trend of depopulation of our urban cores, reversed the trend of the removal of the industry and social services from our inner city cores, and public policy, not the marketplace, because the marketplace was deciding that people should move to the suburbs, public policy revitalized our inner city cores.

Here is the situation when it comes to rural Canada. There is no public policy directive that genuinely and honestly admits there is a problem and says we should reverse it. In fact, most public policy-makers will argue that the real public policy towards rural Canada is the controlled or tempered decline, in such a way that the peripheral regions do not collapse on their own weight, creating huge social chaos, but are simply just allowed to drift on a steady, even field without any substantial disruption to the social fabric. That is the unspoken public policy truth of this country and of North America. Not just our own Canadian example, but North American example....

In fact, there is an appreciation, obviously, within some consumer groups, some marketplace, that rural life is a preferred life. That, I think, is the pendulum that we now face. In terms of the decay of the urban core, there was a decision taken that this is not in our national interest — and federal, provincial and municipal governments and industry worked cooperatively to isolate reverse that trend.

Currently, the federal government is in transition between two sets of policies for rural infrastructure funding. In November 2007, the government announced the latest infrastructure funding program, called the Building Canada Plan. Program framework agreements are being worked out with the provinces and territories. The Building Canada Plan provides \$33 billion over a seven-year period, from 2007 to 2014. It includes targeted funding,¹¹¹ Provincial-Territorial Base Funding (\$2.275 billion) and the following mainly municipal initiatives (some of the funding for these was previously announced):

¹¹¹ Public-Private Partnerships Fund (\$1.25 billion), Gateways and Border Crossings Fund (\$2.1 billion), Asia Pacific Gateway (\$1.0 billion).

- Municipal GST Rebate:** The federal government announced the “maintenance” of the existing 100% rebate of the GST/HST on goods and services paid by municipalities (valued at \$5.8 billion). This is a continuation of the existing rebate, which was increased in 2004 from 57.14% to 100%.
- Gas Tax Fund:** This funding (\$11.8 billion) is designed to represent a portion of the federal gas tax. It is intended to enhance communities’ environment and quality of life through support for such projects as public transit, water and wastewater services, solid waste management, community energy systems, and local roads and bridges. It is also intended to provide communities with the capacity to undertake long-term planning.
- Building Canada Fund:** The priority areas of the \$8.8-billion Building Canada Fund (BCF) are the core National Highway System, drinking water, wastewater, public transit, and green energy. The fund is allocated on a per capita basis and is cost-shared with the provinces/territories and their municipalities. The program has two parts: the Major Infrastructure Component (MIC) and the Communities Component. The MIC targets larger projects, while the Communities Component targets projects in communities with fewer than 100,000 people. Projects are selected through an application process.

The Communities Component of the BCF is the successor of the Municipal Rural Infrastructure Fund (MRIF), the federal government’s main rural infrastructure investment vehicle since 2003. Ardath Paxton Mann of Western Economic Diversification Canada (WD) told the committee that

The Municipal Rural Infrastructure Fund makes strategic investments to improve and increase the stock of core public infrastructure in areas such as water, waste water, culture and recreation....This fund was designed to mitigate the concerns of small rural communities that felt that significant funding was not being allocated to them because they were small and because of issues like rural depopulation and perhaps reduction of transportation on highways and bridges. Their concern was that perhaps the infrastructure dollars did not need to be allocated to those communities. In fact, this program has indicated that that money does need to be allocated and it is being allocated.

– *Evidence*, March 1 2007

The MRIF is cost-shared with the provinces and municipalities; the federal share, on average, is one-third.¹¹² Part of the funding is designed to support “green infrastructure” such as water, wastewater, solid waste and municipal energy improvements, and public transit.¹¹³ Other qualifying projects include “cultural, tourism and recreational infrastructure, local roads and broadband connectivity.”¹¹⁴ In May 2007, the federal government announced an additional \$200 million for the MRIF.

The committee was surprised to learn that, despite the fund’s ostensibly rural focus, the MRIF defines “rural” as communities with fewer than 250,000 people – a definition at odds with both the Statistics Canada rural definitions: census definition (communities with fewer than 1,000 people) and the rural and small town definition (communities with fewer than 10,000 people).¹¹⁵ Yet, even under the program’s very broad concept of rural, 20% of MRIF funds are destined for communities with *more than* 250,000 people, a strange allocation rule for a fund devoted to rural communities.¹¹⁶

Some witnesses felt there was indeed an urban bias in the federal government’s infrastructure funding. This bias appears rooted in the belief, that it is a waste of money to invest in declining rural communities when so much of the nation’s economic activity seems rooted in urban Canada. Bob Young, Mayor of Powassan, Ontario, told the committee that the application process for the Canada-Ontario Municipal Rural Infrastructure Fund (COMRIF) was expensive and complicated, and that it worked against small communities like his:

I can comment on the latest COMRIF round. Obviously, as Mr. George touched on earlier, the fund is nothing more than an expensive lottery. The process was far too complicated; the application form was too complicated. You had to buy the lottery ticket — incur the expense of an engineer or a consultant to do the

¹¹² The federal government also partners with First Nations and the territories, where the federal contribution may be more than one-third. The federal government also partners with the private sector.

¹¹³ In total across Canada, a minimum of 60% of MRIF funding, with a minimum of 40% per jurisdiction, targets “green infrastructure.”

¹¹⁴ http://www.infrastructure.gc.ca/ip-pi/mrif-fimr/info_e.shtml

¹¹⁵ The agencies are Canada Economic Development for Quebec Regions (Quebec); ACOA (Atlantic); and WD (West). In Ontario, Industry Canada (not FedNor) delivers the program. Indian and Northern Affairs Canada delivers the program to First Nations and the territories.

¹¹⁶ In a written response to an inquiry by the committee, Western Economic Diversification explained that 54% of approved MRIF funding and 85% of all projects for Alberta, Manitoba and Saskatchewan between December 2004 and March 2007 went to communities with populations of fewer than 10,000.

application — when, in a lot of cases, there was very little hope of getting the funding.

– *Evidence*, April 17, 2007

Mr. Young explained that small communities such as Powassan did not have the resources to compete with larger communities for funding: “We are not on a level playing field with Mississauga or Chatham. We are 3,200 people, but when applying for funding on a comparable scale, we are under the same rules as they are. We certainly can coexist, but there have to be different funding formulas for smaller and larger municipalities.” (*Evidence* April 17, 2007) Mr. Young added that Ontario’s Rural Infrastructure Investment Initiative provides a good example of a simpler and more equitable application process: “Over the last few months, there was the provincial government Rural Infrastructure Investment Initiative, which was a very simple process. Funding up to 100 per cent of a project was available, as long as it was engineer-ready. That is the type of funding we would like to see — simple and easily accessible — where you do not need an engineer or a consultant to fill in the application.” (*Evidence*, April 17, 2007)

The committee believes that rural infrastructure funding should target rural communities. It is pleased, therefore, to learn that the new Communities Component of the Building Canada initiative targets communities with fewer than 100,000 people. This would appear to be a step in the right direction, although it is also important to recognize that full details on the Communities Component program and its application process have yet to be released.¹¹⁷ The committee also believes that funding formulas should take into account that small revenue-strapped rural communities do not have the expertise and resources to make competitive applications for funding. Applying for infrastructure funding should not be like an expensive lottery. The federal government should either simplify the application process or provide funding to help rural communities with the process and associated expenses.

RECOMMENDATION 6-1: The committee recommends that the federal government simplify its application process and/or provide financial and technical assistance to help small rural communities apply for government infrastructure funding.

¹¹⁷ They are currently being negotiated through Communities Funding Agreements with the provinces and territories.

Bridging The Digital Divide

In urban Canada, where cell-phones abound, Blackberries proliferate, and high-speed Internet services can be accessed effortlessly from almost everywhere, it is easy to forget just how new all of these information and communications technologies (ICTs)¹¹⁸ are, how important they have become, and how much they have bypassed large parts of rural Canada. ICTs are such an important part of modern life that researchers have dubbed them “general purpose technologies,” the same label applied to earlier forms of ICTs such as the telephone. Unfortunately, the backbone of these new technologies, namely, access to high-speed broadband¹¹⁹ Internet services, is not generally available throughout rural Canada. According to a recent Canadian Internet Use Survey by Statistics Canada,¹²⁰ only 58% of rural and small-town residents accessed the Internet in 2005, compared to 71% of urban residents.¹²¹ The study also found that “the odds of urban dwellers using the Internet were almost one and half (1.48) times greater than those from small towns and rural areas”¹²² and showed that the three most important barriers to Internet use in Canada were low income, a lower level of education, and a *rural location*.

¹¹⁸ As described in Statistics Canada’s publication *Our Lives in Digital Times*, the term ICTs covers many goods and services associated with new as well older technologies such as television, telephone, wireless technologies and the Internet. However, many references to ICTs appear to describe the recent rapid proliferation of new information and communication technologies through broadband connections, which, among other things, have contributed to the convergence of previously distinct technologies such as cable, satellite and telephone systems.

¹¹⁹ The term broadband does not refer to a specific technology but to any communication channel such as a telephone or cable wire or satellite capable of transferring large amounts of digital information. Broadband networks are not only used to communicate between households (through the Internet) or within institutions, but also make possible the withdrawal of money from ATMs. There is wide variation from country to country as to what comprises broadband. According to Canada’s National Broadband Task Force Report, the international standard is roughly 1.5 to 2 million bits of information per second; but since what seems fast in one period is slow the next, the Task Force adopted a more flexible definition which described broadband as “a high-capacity, two-way link between an end user and access network suppliers capable of supporting full motion interactive video applications.”

¹²⁰ Statistics Canada, “Canadian Internet Use Survey,” *The Daily*, August 15, 2006, available at: <http://www.statcan.ca/Daily/English/060815/d060815b.htm>

¹²¹ Urban boundaries are based on Statistics Canada’s census metropolitan areas (CMAs) and census agglomerations (CAs). The rural and small town category consists of Canadians living outside CMAs and CAs.

¹²² Larry McKeown, Statistics Canada, and Anthony Noce and Peter Czerny, Industry Canada

“Factors Associated with Internet Use: Does Rurality Matter?” *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin* 2007, available at: <http://www.statcan.ca/english/freepub/21-006-XIE/21-006-XIE2007003.htm>.

An earlier report by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) helps explain these statistics. It found that 47% of Canadian communities, mainly rural and small towns, did not have broadband access in 2005.¹²³

Figure 6-2
Broadband Access by Community: Canada
July 2003



Source: Prabir Neogi, Bryan Van Tol and Ben Veenhof, "High-Speed on the Information Highway: Broadband in Canada," 2003, available at:
<http://www.statcan.ca/bsolc/english/bsolc?catno=56F0004M2003010>.

¹²³ CRTC (2006b) "Monitoring report: Status of Competition in Canadian Telecommunication Markets" Ottawa: Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (July).

(a) Rural Broadband: Benefits and Challenges

These findings were given tangible form by many of our witnesses, who shared their frustration with accessing the Internet in rural areas. Most were hamstrung either by lack of availability (i.e., no high-speed Internet; just dial-up) or by cost (satellite access is too expensive). Sometimes the distance between the digital “haves” and “have-nots” is measured in distances as little as 10 kilometres, as Pauline Raven, Research Associate at the Canadian Centre for Policy Alternatives, explained: “I have high-speed access, because I am on the main corridor between Acadia University and the Valley Regional Hospital. I have no problem. Ten kilometres up the road, where my friends live, there is no high-speed connection, except for satellite connection, which is highly expensive.” (*Evidence*, February 22, 2007)

The irony is that, arguably, rural citizens stand to benefit the most from broadband’s ability to reduce costs, distance and time as factors in delivering both public and private products and services through digital networks. As it is, however, the rural-urban digital gap often ends up exacerbating existing urban and rural disparities and hastens the decline of rural economies. Anna Sawicki from the Canadian Network for Innovation in Education told the committee, for example, that the digital divide often means that rural citizens are unable to engage in the kind of distance-learning opportunities that could help narrow the large gap in rural versus urban educational outcomes (discussed in Chapter 8):

Text Box 6-2
Telephone and Long-Distance Services

In the past, providers of telephone and long-distance services who enjoyed exclusive market share were required to provide affordable prices for services to rural citizens, regardless of the actual cost. Today that type of subsidy system is no longer in place. Instead, the CRTC requires telecommunication firms to contribute to a national fund that would then subsidize local telephone services.

The problem occurs when you are not on the backbone of a broadband network. I think I used the example in Nova Scotia where you might be close to the backbone from Halifax to Cape Breton, but if you are not on the backbone of that broadband network, you will not be able to get the types, number or availability of courses or programs. That is why it is so important that the infrastructure get away from that backbone and seep through the “vertebrae” of the body that is Canada.

– *Evidence*, December 4, 2007

Problems with access to the Internet also impede rural businesses, as Denise Julien, Director General, Centre des services aux réseaux d'entreprises du secteur forêt, explained in her presentation to the committee in Maniwaki: "Many municipalities have Internet, but the connections are as slow as cold molasses and practically useless. This drives people away from our region. Companies cannot do business in places that lack proper communication systems." (*Evidence*, June 8, 2007)

By contrast, rural communities that are fortunate enough to have access to affordable high-speed Internet are suddenly exposed to a hopeful future, one where the Internet serves as a draw for people fleeing the congestion of urban centres, as an anchor for rural citizens anxious to find a way to stay in their communities, and as a tool for rural businesses wanting to reach large international markets in a cost-effective way,¹²⁴ something they have never been able to do before. From this perspective, the Internet represents an *opportunity* for rural communities to diversify and reduce their traditional reliance on resource-based industries and the cyclical nature of economic growth that accompanies this dependency. Charles Cirtwill, Acting President of the Atlantic Institute for Market Studies, shared with the committee an example of how this kind of access could end up generating long-term benefits for rural communities: "We also see the wired and wireless world allowing rural communities to parlay their quality of life into a sustainable standard of living by attracting an increasing number of internet-based industries. I was talking to someone recently who operates a travel agency in the basement of their home." (*Evidence*, February 15, 2007)

(b) The Importance of Policy

The predominant broadband technology in Canada is cable modems and Digital Subscriber Lines (DSL) delivered through the existing telephone infrastructure.¹²⁵ According to a recent Statistics Canada study,¹²⁶ many rural regions lack cable access; and while telephone wires are more universally available, there are technical limitations

¹²⁴ Prabir Neogi, Bryan Van Tol and Ben Veenhof, "High-Speed on the Information Highway: Broadband in Canada," 2003, p. 23, available at:
<http://www.statcan.ca/bsolc/english/bsolc?catno=56F0004M2003010>.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 10.

¹²⁶ Larry McKeown, Anthony Noce and Peter Czerny, *op cit.*

in how far telephone wires can carry the DSL signal (5.5 km) without supporting equipment. For more remote rural communities, particularly northern regions, the only high-speed option is costly wireless systems delivered by satellite or antennas, although physical barriers such as mountains and valleys can limit the coverage of terrestrial wireless communication. In short, the reason for the relative absence of affordable high-speed Internet services is familiar: rural Canada lacks the population density necessary for private companies to deliver them in a profitable way. Simply put, it costs too much to deliver services to too few people.

In the past, these kinds of profitability barriers were overcome by government intervention in the provision of telecommunications services. The federal government permitted large regional telecommunications monopolies (and hence predictable profits) on the understanding that the monopolies would provide roughly equivalent and similarly priced services to urban *and rural* Canadians alike. Beginning in the 1980s, however, the federal government began to move away from this policy framework, introducing more competition into the provision of telecommunications services while trying to address rural-urban disparities in different ways, some of which are discussed below. Jack Proulx, President of Solidarité rurale du Québec, told the committee that he believes the shift towards deregulation was ultimately urban-centric, leading to a worsening of existing rural-urban disparities:

For the rural and isolated communities of Quebec and Canada, the law of supply and demand alone will not close the gap that it has helped to increase. In that sense, the deregulation of the telecommunications market that the federal government has just introduced probably addresses concerns that are more those of the major urban centres than the rural communities, because basic services for citizens in the rural areas will become more costly and less accessible.

– *Evidence*, May 15, 2007

To address the rural-urban divide in the new more competitive telecommunications market, federal, provincial¹²⁷ and territorial governments have introduced a range of

¹²⁷ One example of a provincial initiative is Saskatchewan's CommunityNet, which provides broadband access to public-sector institutions in rural communities. According to Anna Sawicki, Secretary-Treasurer, Canadian Network for Innovation in Education, "CommunityNet is a broadband high speed provincial telecommunications network that will connect more than 800 schools and regional colleges – including those on First Nation reserves, 310 health facilities, 162 public libraries and 256 government offices into a

financial incentives to promote high-speed Internet in rural and remote communities. At the federal level, programs include the CRTC's "Deferral Account," the National Satellite Initiative, the Broadband for Rural and Northern Development (BRAND) Pilot Program, and funding under the Canada Strategic Infrastructure Fund and regional economic development agencies. Text Box 5-3 discusses these in more detail.

Text Box 6-3: Federal Programs to Increase Access to High-speed Internet Services in Rural Canada

- **The CRTC Deferral Account** is a fund mandated by the CRTC and created by contributions from telecommunications providers to help fund and expand high-speed Internet services to rural and remote regions and improve access to telecommunications services for persons with disabilities.
- **The Broadband for Rural and Northern Development (BRAND) Pilot Program** has helped rural communities to access broadband connections. The program, announced in 2002, was designed to assist First Nations, rural and northern communities, but it is now effectively terminated. It provided funding to help with business plan development, followed by funding to put in place broadband infrastructure.
- **The National Satellite Initiative** was put in place to provide affordable satellite capacity for the deployment of broadband services to communities in the far to mid-north and in isolated and remote areas of Canada where satellite technology is the only viable option for high-speed Internet services.
- Within the Canada Strategic Infrastructure Fund (CSIF) managed by Infrastructure Canada, there is an \$85-million envelope "that funds the acquisition of satellite capacity, and possibly common ground infrastructure, for satellite-based broadband projects in isolated and remote communities across Canada where satellite is the only practical means of providing broadband access. Funding is provided on a cost-share basis based on Infrastructure Canada's CSIF criteria."
<http://broadband.gc.ca/pub/program/nsi/aboutus.html#nsiround2>
- The Canadian Space Agency Ka-Band Northern Project "consists of a \$50 million credit of Ka-Band satellite capacity from Telesat Canada's Anik F2 satellite for the deployment of broadband services in the northern parts of Canada. This capacity is available for public and community-based institutions in the north and far north until 2015."
<http://broadband.gc.ca/pub/program/nsi/aboutus.html#nsiround2>

The committee's witnesses were generally supportive of these programs but argued that more needs to be done. Don Johnson, Chair, Rural Forum, Federation of Canadian Municipalities, told the committee that the federal government must continue to fund programs that promote high-speed Internet connection, similar to the design of the BRAND program; specifically it needs to "ensure that rural communities have high-speed access to the Internet by developing and funding a program based on the successful

private network that is separated from the Internet, yet provides access to it. It is more cost-effective by having multiple providers" – (Evidence, December 4, 2007).

Broadband for Rural and Northern Development, BRAND, pilot project.” (*Evidence*, May 10, 2007)

Alain Duhaime, President of Sogetel, a small rural-based telecommunications provider, explained that the BRAND program, which primarily subsidizes equipment purchases and not operating costs, does not go far enough to help communities gain and retain broadband access:

As you know, the program subsidizes only equipment purchase. Wireless technology, which is less costly to install than a wired network, is what most communities receiving assistance under the program select. However, it is impossible to reach all potential clients with wireless technology. You are of course aware that mountains and forests are often insurmountable obstacles to a wireless network. The distance between the emitting station and the client is also a limiting factor. Thus, there are still many families and companies who are not receiving broadband Internet. Even in regions where the program has been subsidized and applied, there are still people who cannot receive high speed Internet. With regard to operating costs, the program subsidized equipment purchase, but recurring expenses, such as electricity, labour and municipal taxes, are not subsidized. The only subsidy, which is for equipment purchase, will not be sufficient in the long-term to ensure the service survives. Those who have received subsidies are serving regions which were not profitable for the cable companies, telephone companies, or those providing service under the program.

– *Evidence*, May 18, 2007

Keith Robichaud, Chief Administrative Officer, Annapolis County, told the committee how, through partnerships and with support from regional development agencies, rural communities can work together to leverage and expand broadband connections in the region:

We are still trying to exploit the potential of this fibre backbone. In Kings County and West Hants, a community fibre network build is under consideration. We hope that in the Annapolis Valley, between the two, we may have something that will be significant in terms of allowing us to also leverage the backbone to put out a request for proposals from private-sector companies that might be interested in wireless high-speed Internet service delivery to people who are not currently serviced. Those are some of the things going on there.

– *Evidence*, February 22, 2007

(c) The Way Forward

Bruno Jean, Research Chair in Canadian Rural Development, Université du Québec à Rimouski, told the committee that high-speed Internet has become so essential that it is now a matter of national equity and citizenship. It is no longer acceptable to have access be determined by where you live. Over the years, there has been virtually unanimous agreement among government-mandated councils, panels and review boards¹²⁸ that the public sector has a vital role to play in intervening when market forces are unable to provide access to communication services.

Text box 6-4

The Rural Digital Gap: Other Factors

Household income levels are a significant factor in determining whether a citizen has access to a computer. A Statistics Canada article entitled, "Factors Associated with Internet Use: Does Rurality Matter?" (2007) found that computer ownership and connectivity were less likely for lower-income individuals, but also that rural individuals in every income class were less likely to be connected or even to own computers than their urban counterparts. The relatively higher cost of connecting to high-speed Internet in rural and remote regions is a dominant factor in this rural-urban difference.

Factors closely linked to income, such as education attainment levels, were also important in determining Internet use. Most findings indicate that higher levels of education are associated with greater Internet use, even when controlling for other factors. As in the case of income levels, however, rural citizens are less likely to be connected to the Internet than their urban counterparts, regardless of education level.

At present, a person's age is an important determinant in whether he or she is digitally connected. Overall, older individuals who did not grow up in a digital age do not use the Internet or other ICTs as much as younger ones. Rural Canadians are proportionally older than urban Canadians, which points to another reason why there is less use in rural regions. (Age will not remain a factor, however, as all computer users grow older.)

Source: Larry McKeown, Statistics Canada, and Anthony Noce and Peter Czerny, Industry Canada, "Factors Associated with Internet Use: Does Rurality Matter?" *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin* 2007, available at:

<http://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/95-02/2007001/article/54111-eng.htm>

The committee agrees. As discussed in later chapters, access to high-speed Internet is the cornerstone for access to telehealth, distance education, business opportunities, and even government forms, as Dianne Olchowski, Chief Executive Officer of the Community Futures in Sagehill, reminded us:

We are told to download the (government) form from the Internet, but that assumes that people have a computer and that they have access to the Internet. If you have ever tried to download a colourful form that includes many department

¹²⁸ The Information Highway Advisory Council and the resulting Connecting Canadians Agenda, the 2000 National Broadband Review and the 2006 Telecommunication Policy Review Panel.

logos and wordmarks by using dial-up access, you will know it would be less painful to drive the hour to pick up the form in person.

– *Evidence*, March 8, 2007

The committee believes that universal access to high-speed Internet should be a national priority and that the federal government can play a larger role in helping to fund and promote broadband infrastructure initiatives.

RECOMMENDATION 6-2: The committee recommends that the federal government set targets for achieving rural broadband connections and commit long-term funding to meet these targets and further, that the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) be directed by cabinet to impose a regulatory obligation on all suppliers, as a condition of license, to provide a minimum of high speed Internet services to rural communities. The funding should help cover the cost of broadband infrastructure and ongoing operating expenditures.

(d) The Special Case of the Community Access Program

The federal government's longest-running program to help rural communities access the Internet is the Community Access Program (CAP). Delivered in partnership with the provinces, territories and the private sector, CAP provides Canadians with affordable public access to high-speed Internet services by using existing public infrastructure such as schools, libraries and community centres as access points. When CAP was first introduced in 1994, it was aimed exclusively at communities with a population of fewer than 50,000 people; after 1999, the program was extended to larger communities.¹²⁹ In many cases, the CAP access point is the only high-speed connection available in a community; in others, it is the only *affordable* connection, especially for low-income individuals in rural areas who may not be able to buy a computer or do not have the educational background that predisposes them to computer and Internet use (see Text Box 6-4).

CAP was widely endorsed by witnesses. Jeanette MacAulay, Deputy Minister of Social Services and Seniors for the Government of Prince Edward Island, described it as an essential part of any comprehensive economic plan for rural Canada. Other witnesses

¹²⁹ Lalita Acharya, *The Digital Divide*, PRB, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 2002.

felt that CAP funding was precarious, and there seemed to be a constant anxiety that the federal government would terminate the program. Dianne Olchowski told the committee, that “we try to utilize a program called the Community Access Program, CAP. It is a federal program to at least be able to put locations in communities, so that people do have access. That program is struggling. It is underfunded and always on the chopping block. That is an issue for us.” (*Evidence*, March 8, 2007)

Marie Logan, of the 4-H Club, shared Ms. Olchowski’s concerns about the future of the CAP program, but argued that if the federal government were to end CAP, it should be replaced by an expanded program that provides funding for continuous technology upgrades:

I was on that committee, which brought the Internet into all the libraries in Alberta. It paid the set-up fees and was continually added to. I believe we are on CAP 5. However, I believe the federal government is planning to end that program. I wrote a letter on behalf of the library trustees in the province saying that it was a great program and that if they were going to end it, perhaps they could look at a program that allows continual evergreening. Once you start with technology, there are always upgrades needed.

– *Evidence*, May 8, 2007

The committee agrees that programs like CAP are essential in providing high-speed Internet and computer access to rural and remote communities, particularly for low-income individuals, who are often overlooked in the digital age. It is an important bridging program until affordable high-speed Internet services are universally available.

RECOMMENDATION 6-3: The committee recommends that the federal government provide long-term, stable funding to the Community Access Program and expand the program to include funding for continuous technology upgrades.

Rural Transportation: Working Together

If one does not get around, then one is not normal in rural areas. One does not have a normal life if one cannot get around. It is essential to be able to get around for accessing all the normal things in life.

– Anthony Fuller, Professor, School of Environmental Design and Rural Development, University of Guelph (testifying as an individual),
Evidence, October 31, 2006

For someone who lives in rural Saskatchewan, driving an hour is nothing. My husband and I will go into Saskatoon, which is an hour down the road, to have dinner with friends. That has become our way of life. I believe that younger people, as they come home, are even more willing to get in the car.

– Dianne Olchowski, Chief Executive Officer, Community Futures, Sagehill,
Evidence, March 8, 2007

Even if their infrastructure needs are fully satisfied, even if the roads are new and high-speed Internet is readily available, rural citizens must overcome another hurdle if they want to participate fully in the economic and social lives of their communities and their country: they have to get around. For most rural Canadians, “getting around” means having access or owning at least one vehicle and sometimes two or three – an expensive proposition at the best of times but even more so in rural Canada, where travel costs (for fuel and repairs) tend to be higher than in urban parts of the country. For low-income individuals in rural Canada, owning a vehicle means saving and making do, as Claudia Parks, a rural resident living on social assistance in New Brunswick, explained:

What I did was I saved a few bucks every month starting when I came home in February and by June I had enough saved up to buy the car. Believe me I did not pay \$5,000 for it; I paid \$500 for it. Then I thought, okay, my plan was to save again. I had to save money to get it licensed, I had to save money to get the insurance, get it fixed up, get it repaired, and gradually by the time Christmas came around the van was on the road, and it is still on the road. It is a 1988 Dodge Caravan and I have a very good mechanic who has allowed me to make any major repairs and give him just a few dollars to pay for it. People are very kind. It is still on the road.

– *Evidence*, February 21, 2007

Those who lack money to buy an old used car must rely on others to see the doctor, visit friends, or even buy groceries, as Judi Baril, Executive Director of the United Way of Leeds and Grenville, explained:

Seniors living in rural areas are more likely to have limited access to transportation. Seniors whose mobility was limited, and particularly those who do not have access either to a household vehicle or public transportation in any form, are less likely to leave their homes for social experiences or to volunteer. Many seniors told us that the lack of transportation clearly affected their lives in many respects. For example, many found it difficult to get to medical appointments, to visit family and friends, to participate in social activities and so on.

– *Evidence*, March 30, 2007

As Ms. Baril's comments suggest, the transportation problem in rural Canada is especially acute for the elderly. Irene Larkin, Executive Director, PÉI Senior Citizens' Federation Inc., was even starker in describing how important mobility is for rural seniors and the consequences of having no alternative means of transport:

This lack of transportation has a deep impact on the quality of life for seniors. If you live in the country, your only means of mobility is the car. Seniors refer to their car as their symbol of independence. We have heard many say, "If I could not drive my car, I might as well be dead." This translates into seniors driving long after they are comfortable on narrow roads, often with poor driving conditions and increasing traffic. They drive long after they should because they have no choice.

– *Evidence*, February 20, 2007

A survey of rural seniors in Atlantic Canada, for example, found that in 1990, fully one-quarter of all seniors did not own or have access to a vehicle¹³⁰. A 2004 national survey¹³¹ reported that more than 55% of respondents "rated the transportation options in their community as poor or very poor; and less than one-quarter rated the options as good or excellent."¹³² The trend towards regionalizing public goods and services such as health, education and social services only exacerbates these problems. As David Chernushenko told the committee: "There is the aspect of travel time, and, if people are in a situation of poverty, they will likely not have cars to travel to avail themselves of those services." Ed MacLaren, President of the Hospice Palliative Care Association of Prince Edward Island, shared with the committee a real world example of the formidable obstacles the rural poor, and especially those who are ill, face in accessing these basic services:

If you cannot drive due to a terminal illness or you do not have access to an automobile, it can be very difficult to obtain the help and assistance offered at a hospital or clinic or even to reach a pharmacy or see your doctor as often as required. There are no buses running out in the country, and taxis are almost non-existent. If they exist, the cost is beyond what the person can afford. A taxi from Montague to Charlottetown costs \$80 to \$100 for a return trip. If you are

¹³⁰ Corbett, Ron 1990. *Coming of age, a profile of the Elderly in Atlantic Canada*, Sackville: Mount Allison University, Rural and Small Town Research and studies Programme.

¹³¹ Bonnie Dobbs et al., *Caring Contexts of Rural Seniors*, Phase II Technical Report, University of Alberta, Edmonton, 2004.

¹³² Ausra Burns, David Bruce and Amanda Martin, "Rural Poverty Discussion Paper," Canadian Rural Partnership Research and Analysis, 2007, available at : http://www.rural.gc.ca/researchreports/pov/poverty-pauvrete_e.phtml

receiving daily chemo treatments you cannot get there by taxi. Transportation issues affect all rural people here on P.E.I. There are few alternatives to the family vehicle.”

– *Evidence*, February 20, 2007

In an urban context, the solution to the transportation dilemma would be obvious – urban citizens could take a bus, a streetcar or the subway to get where they need to go. In many cases, they could even walk or bike to their destinations. In most rural communities, these are not viable options.

Despite this relatively bleak scenario, the committee witnessed first hand some innovative efforts by rural communities and the rural volunteer sector to provide transportation services. At its hearings in Annapolis Royal, Nova Scotia, for example, the committee was told how the four municipalities of Kings County cooperated to fund, implement and manage a regional public transit service that helps people get to work every day at local factories and shops. In 2001, they partnered with neighbouring Annapolis County to expand public transportation services even further in the region. At the committee’s hearings in Maniwaki, Quebec, Dorothy St-Marseille, Coordinator of L’Équipe des bénévoles de la Haute-Gatineau, explained how her organization (founded in 1983, and funded through the Agence de santé et des services sociaux de l’Outaouais) provides volunteer transportation services to rural citizens who need to access medical services in urban centres such as Ottawa or Montréal. As Ms. St-Marseille explained, the organization’s mission is “to help senior citizens and financially-disadvantaged people to go to their medical appointments, whether in clinics or hospitals. Our service is only offered to people aged 55 and over, as well as to people on income security and welfare.” (*Evidence*, June 8, 2007)

Groups such as L’Équipe des bénévoles de la Haute-Gatineau are often the only means by which elderly, disabled or low-income individuals can get to essential services. The volunteers therefore see first hand how important transportation is to the well-being of these people, as Ms. St-Marseille explained:

We see the problems that poverty creates in our region. We live away from the major centres, and many have no longer the money to buy an automobile. In most cases, their children have left the area to go study or find work. These people therefore live alone and do not have means of transportation. In order to take care

of our seniors' well-being, we have to provide them with a transportation service especially when their health is at issue, given that health specialists practice in major centres. Many go to Gatineau or Ottawa for chemo therapy, dialysis and day surgery, and often to Montreal for orthopaedics...organizations such as ours are meant to help people have a certain quality of life, live in their own region and have enough to be comfortable. I want to say how important our community groups are in the region, because they care for the well-being of an increasingly aging and poor population.

– *Evidence*, June 8, 2007

This kind of community-based transportation service is quite common in rural Canada. It is built upon a culture of neighbour helping neighbour, as Dr. Fuller explained:

If you have lived or participated in a rural area for any length of time, you will know that you can get a ride to church on a Sunday. Most people will pick you up and take you to church. Many services are delivered to you, as well, like Meals on Wheels, which is transportation. The Red Cross takes cancer patients, for a fee, to cancer treatment centres in London, if it is in my area, or they take stroke patients to the swimming pools.

– *Evidence*, October 31, 2006

Unfortunately, Dr. Fuller told the committee that regulatory and other restrictions often limit the extent to which these informal (neighbour-to-neighbour) and more formal (volunteer) services can be used to address rural transportation needs. To begin with, Dr. Fuller said that many rural groups that provide transportation services “are struggling, they are always going under and they are having a terrible time keeping their vehicles on the road or serviced or safe.” Moreover, most volunteer-based transportation service groups work within a set mandate that restricts their ability to fill empty vehicles with people who may need a ride, as Dr. Fuller went on to explain:

They are not allowed, even though they may have an empty van or car with only one person in it, to pick someone else up and drop them off. To get to work when your car is in the garage or when you cannot afford to put gas in it, or just had to let the insurance lapse, becomes a major problem for some rural citizens. I could say there are a whole variety of vehicles running around out there with people in them, going to valid, useful services, but they are not allowed to pick up other people...The point is that you almost have to have something wrong with you before you get a ride.

– *Evidence*, October 31, 2006

Sometimes, these organizations are also prevented from expanding their services by their insurance policies or competition considerations, as Ms. St-Marseille explained: “The transportation service has to be reserved 24 hours ahead of time. If we get a telephone call for a ride on the same day, we cannot do that, so as not to compete with taxis.” (*Evidence*, June 8 2007)

The committee believes that governments could play a more active role in helping rural communities and rural volunteer groups overcome these and other hurdles. It is simply not a good use of resources to have vans traveling unfilled through communities when so many rural citizens need a ride. The proposed Department of Rural Affairs could study the regulatory, policy and other barriers to coordinating a network of existing transportation services (including school buses). The study could also include funding to implement a pilot program.

RECOMMENDATION 6-4: The committee recommends that the federal government commit to 50-50 capital funding for new rural transportation infrastructure. The federal government should also study how to coordinate existing rural transportation services into a flexible network in which they would complement each other and provide extra transportation services to rural citizens.

The successful Kings County example underscores the importance of communities working together to provide regional transportation services. Some provinces are better equipped to facilitate this kind of regional effort than others. Quebec for example is often cited as a leader in terms of regional organization. It has 86 largely rural areas known as “municipalités régionales de comté” (MRCs) plus Quebec City, 14 other urban centres and three territories. Each MRC is responsible for a range of long-term strategic issues, including transportation, as well as broad economic development and ecological concerns.¹³³ The Government of British Columbia, another province that has a strong

¹³³ These include: (1) managing land-use planning by developing a land-use framework and revising it after five years; (2) establishing a waste matter management plan, a risk coverage framework (for fires) and the civil security framework (for law enforcement); (3) ensuring that the land-use framework is implemented; (4) drawing up and administering urban-planning bylaws for unincorporated territory; (5) ensuring that water courses function properly, in particular those that have been developed for purposes of agricultural drainage; (6) preparing property evaluation roles for local municipalities; (7) selling buildings I forget something about property taxes; (8) designating or setting up a little development center to support regional enterprises, and ensure that this body is funded.. For details, see Affaires municipales et Régions Québec, “La municipalité régionale de comté (MRC),” available [in French only at: http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_acte_mrc.asp#resp.

CHAPTER 6: ADDRESSING THE RURAL INFRASTRUCTURE DEFICIT

regional governance system, has divided the province into 28 “regional districts” that serve three broad functions.

- First, regional districts provide regional governance and services to the region as a whole. In terms of governance, the regional districts provide a forum for advancing region-wide interests (tourism marketing, for example) and a political sounding board for regional issues. In terms of services, the regional district is often likened to a wholesaler while the municipal government is described as a retailer. For example, the regional district looks after water reservoirs and treatment facilities while municipal governments assume responsibility for water delivery. Similar relationships can be found in sewage disposal, solid waste management, and economic development services.
- Second, regional districts provide a political and administrative framework that can greatly ease the process of creating inter-municipal partnerships for providing services such as recreation centres, fire protection, or parks.
- Third, regional districts are responsible for providing municipal-type services (community planning, land-use regulations, building regulations and inspections, nuisance regulation, street lighting, house numbering, and so on) to areas in the region that have no municipal government (unorganized areas).

As the Quebec and British Columbia examples suggest, there are many possible ways of structuring regional governments to facilitate providing regional services such as transportation. The committee recognizes that this is largely a provincial matter, but the federal government could play an important role in funding research into “best practices” relating to regionalization and governance in Canada and abroad. To further assist in these regionalization efforts, the federal government could also fund studies that visually and empirically map the way residents “get around” across a region, i.e., how they get around for the purposes of work, shopping, leisure and accessing health, education, and other services. In many cases, this mapping process will involve analyzing the way and extent to which rural residents interact with more urban destinations, as the example of L’Équipe des bénévoles de la Haute-Gatineau demonstrates. Text Box 5-5 discusses some work already being done to map these kind of rural-urban transportation linkages.

Text Box 6-5: MAPPING RURAL TRANSPORTATION

The need to build better relationships at the regional level and along rural-urban lines has been recognized by a number of rural researchers and organizations. In 2004, the Canadian Rural Revitalization Foundation (CRRF) for example coined the term “rural-urban footprint” (patterned on the idea of an “environmental footprint”) to describe the linkages between urban and rural areas in a larger geographic area. The CRRF subsequently built an alliance with the Federation of Canadian Municipalities (FCM) to assemble a research team that would carry out a three-pronged research and engagement project, namely: (a) delineate and, where possible map (using GIS), the range of linkages between urban and adjacent rural communities; (b) delineate and assess the existing governance mechanisms developed to manage these relations, and identify gaps; and (c) collaborate with the membership of the FCM to identify opportunities to transfer best practices, pilot new approaches and communicate lessons learned to inform policy and programs for all three orders of government.

With funding from Infrastructure Canada, the CRRF and FCM were able to support some initial work along these lines, most notably a project called “Mapping the Rural-Urban Interface: Partnerships for Sustainable Infrastructure Development” led by Dr. Mark Partridge, formerly of the University of Saskatchewan and one of the early witnesses in the Committee’s study. The goal of the project is to build maps that illustrate the place of residence and place of work for every census metropolitan area and census agglomeration (CA) in Canada and then use those maps to help cities and regions plan their infrastructure needs. As the Committee heard from his presentation in the fall of 2006, early work by Dr. Partridge and his colleagues shows, for example, that urban areas – especially Montreal and Toronto – exert an “economic footprint far outside their borders.” However, even metropolitan areas as small as 55,000 people “can have a tangible impact over a region as large as 8,000 square kms, while a metropolitan area of 2.0 million would have tangible labour market linkages over 70,000 square km region.” As Dr. Partridge and his colleagues go on to note, “Clearly, this magnitude of spillovers indicates the need for considering urban proximity in rural planning and economic development. Similarly, planning for urban development would clearly benefit from acknowledging the magnitude of the rural labour market that is integrated with urban economy and the underlying forces driving this interdependence.”

Following the launch of this mapping project, the CRRF partnered with the Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities (NLFM), Dr. Alvin Simms (GIS Sciences Lab, Department of Geography, Memorial University of Newfoundland), Dr. David Freshwater (Rural Studies, University of Kentucky) and Dr. Robert Greenwood (Harris Centre, Memorial University) to obtain \$135 million from a Canada/Newfoundland and Labrador Labour Market Development Agreement for a 30-month study that would apply Dr. Partridge’s work in the context of Newfoundland and Labrador and expand it to include analysis of the provision of “health care, education and other government services within the context of regional viability and the impact of changing demographics on rural communities.” The Newfoundland study will also consider the “viability of the delineated economic or functional regions in terms of labour supply, demographics and internal shifting of the population and work force that may occur because of the restructuring of rural economies.” With this mapping research, the CRRF and its partners hope to help the provincial government and rural communities “determine the viability” of the existing regional structures (or lack thereof) and help community leaders “understand the benefits of collaboration within the region” while identifying “projects that are suitable for collaboration.”

Sources:

1. Proposal to Labour Market Development Agreement, “Understanding and Managing Rural-Urban Interaction in Newfoundland and Labrador: Implications for Economic Sustainability, Labour Market Development and Local Governance,” Draft Proposal, October 12, 2006.
2. Kamar Ali, Rose Olfert and Mark Partridge, “Urban Footprints in Rural Canada: Employment Spillovers by City Size,” Canada Rural-Economy Research Lab (C-REL), available at: <http://www.crerl.usask.ca/infra.php>.

RECOMMENDATION 6-5: The committee recommends that the federal government, through the proposed Department of Rural Affairs, fund research into regionalization and governance best practices in Canada and abroad. To further assist in these efforts, the committee recommends that the federal government, through the proposed Department of Rural Affairs, fund research that would map actual transportation use in rural regions of the country.

The Centrality Of Transportation In Remote Rural Areas

As the committee learned in its travels, the plight of rural residents in Canada's remote northern areas, and especially the three northern territories, often differs dramatically from other rural areas of the country. Remoteness implies great distance from urban markets. This distance in turn results in high transportation costs which leads to dramatically higher costs for basic necessities such as housing, food, and heating. According to data from the Economic Research Institute for example, the cost of a bundle of goods – housing/utilities, food, consumables, health services, and transportation – was 26% higher in Whitehorse and Yellowknife than the average cost for Canada as a whole in 2006.¹³⁴ Cost figures for Nunavut and other communities in the territories are not readily available but based on testimony from our witnesses, the cost differential is probably at least as great. Carole-Ann Scott, director of the Iqaluit, Nunavut Project for the Salvation Army and Director of the Homeless Shelter, told the committee for example that “The cost of living is untenably high in Nunavut. If we move into speaking of class, the middle class people in Nunavut have difficulty surviving here, so never mind those of the lower income groups, those on unemployment or income support.” (*Evidence*, February 21, 2008)

Jill Christensen, Manager of Integrated Services at the Yellowknife Health and Social Services Authority, explained that food in the North is extremely expensive, especially in smaller communities outside of the three main centres (Whitehorse, Yellowknife and Iqaluit): “In the smaller communities reliant on food being brought in by air, the costs rise even more. Transportation costs drive the price of market food. In addition to costs, there are many food security issues including availability and quality of fresh food and transportation. Food security is recognized as one of the top three public health issues in the North.” (*Evidence*, February 19, 2008)

¹³⁴ Economic Research Institute, *The Geographic Reference Report 2006*.

David Krutko, the member for the rural riding of Mackenzie Delta in the Legislative Assembly of the Northwest Territories, gave the committee some concrete examples of the costs of generating electricity and buying food in the North:

Yellowknife, Hay River, Fort Smith basically are on a rate which is roughly about 15 cents, but to generate power in isolated communities as you can see for the second community on the list, Colville Lake, which is a community with about 100 people, it costs \$2.45 a kilowatt to generate power. If you are paying a power bill based on that kilowatt, it is very expensive. The groups that we hear most from on this issue are the co-ops, the northern stores who go in there and provide grocery services in those communities. Yet, the cost to recoup their costs is passed on to the consumers or the residents of those communities. For example, for two litres of milk in Tulita, it costs almost \$4.66. If you look at Norman Wells, a gallon of ice cream is \$10.15.

– *Evidence*, February 19, 2008

In his testimony, Ed Picco, Minister of Education for the Government of Nunavut, urged the federal government to increase the northern residents deduction, a tax exemption implemented in 1987 to help compensate for the higher cost of living in Canada's remote northern regions and increase the incentives for professionals and skilled workers to settle in these areas:¹³⁵

We are only talking about 100,000 Northerners in the three territories. Yet, nothing has happened. Just that simple move of being able to increase that tax deduction from \$5,400 and moving it to \$7,000 or \$8,000, or at least indexing it over the last 20 years, would be a major boost to Northerners' income because it would mean more disposable income in everyone's pocket when we file for federal income tax. If there is something that this committee could do right away, then that would be something I think would benefit all Nunavut residents who file income tax.

– *Evidence*, February 21, 2008

Subsequent to the committee's travels to the three northern territories, the federal government released Budget 2008 in which it increased the northern residents' deduction (NRD) by 10%, to a maximum of \$6022.50 a year, the first such increase since the deduction was introduced in the late 1980s. Prior to Budget 2008, the NRD provided a residency deduction of up to \$15 a day (depending on whether the person resides in the

¹³⁵ Specifically, the northern residents deduction applies to all persons living in the three territories, Labrador, and the northernmost regions of Ontario, Québec and the Western provinces. People residing in the Maritimes and Newfoundland (the island) are not eligible for the deduction because they are not considered sufficiently remote.

Northern Zone or the Intermediate Zone) worth up to \$5,475 annually, a deduction for up to two employer-provided vacation trips per year, and a deduction for unlimited employer-provided medical travel.¹³⁶ According to projections by the Department of Finance before Budget 2008, the NRD cost the federal government \$135 million in forgone tax revenue or “tax expenditures” in 2007, all other things being equal. Budget 2008’s proposed increase in the NRD is expected to cost the federal government an additional \$10 million a year in forgone tax revenue.¹³⁷

While the committee applauds the government’s decision to increase the NRD, it feels that the deduction should be more sensitive to the pressing need for skilled labour in the territories and other remote parts of the country as well as the sharply escalating prices of accommodation, food and energy caused by the current economic boom associated with the mining sector in these areas. Therefore,

RECOMMENDATION 6-6: The committee recommends that the federal government periodically increase the Northern Residents Deduction to reflect increases in the cost of living in Canada’s North.

Rural Harbour Infrastructure

Harbours are integral to the economic, cultural and social well being of countless rural and remote coastal and inland communities. Small craft harbours serve as the basis for local commercial fishery operations and are essential for the transportation of goods and people, especially in remote communities. They offer a safe refuge for mariners and prevent coastal erosion and damage and provide both indirect and direct marine business and recreational opportunities for local residents and others. More recently, rural communities have used harbours to develop local tourism industries.¹³⁸

¹³⁶ Technically, the residency deduction was calculated as the lesser of either (a) 20% of the taxpayer’s income, or (b) \$15 multiplied by the number of days the taxpayer lived in one of the designated zones, with a minimum residency of six months. Any taxpayer with an annual income of at least \$27,375 and who lived the full year in the Northern Zone benefited from the \$5,475 maximum deduction. The maximum deduction for Intermediate Zone residents was one-half that amount, i.e., \$2,737.50.

¹³⁷ *Budget 2008*, Table 4-1, p. 173.

¹³⁸ Praxis Research and Consulting, “Between The Land and The Sea: The Social and Economic Importance of Wharves and Harbours in Nova Scotia,” prepared for the Coastal Communities Network, January 2004.

The department of Fisheries and Oceans (DFO), through its Small Craft Harbour (SCH) Branch, operates and maintains a national system of marine and inland harbours. The SCH was established in 1973-74 with a mandate to support both the commercial fishing and recreational boating industries. In recent years however, “the program’s mandate, as a result of insufficient funds, has been reduced to supporting only the commercial fishing industry.”¹³⁹ Currently, the SCH is responsible for 987 fishing harbours and 183 recreational harbours nearly all located in remote and rural areas. According to DFO, these harbours house nearly 6,000 structures valued at over \$3 billion dollars.

The SCH is responsible for the repair and replacement of these harbours. In 1987, SCH introduced the Harbour Authority (HA) Program which began a process of devolution of the management of federally owned harbours. Under the Program, ownership of the harbours is maintained by the federal government while harbour assets are leased to non profit Harbour Authorities run by local community volunteers. The purpose of the Program is to transfer authority concerning the harbour to the local community in recognition that “(l)ocal management is an efficient way of offering services, strengthening public and private investment, and providing opportunities for communities to participate fully in the planning, operations and maintenance of harbour facilities.”¹⁴⁰

Ishbel Munro is executive director of the Coastal Communities Network. In 2004, it released a study called *Between the Land and the Sea*¹⁴¹ which examined the social and economic importance of harbours. Its findings challenge the optimistic scenario painted by the HA Program:

One challenge we face is marine infrastructure and it is basically the way we go to work. Without that marine infrastructure, we cannot go to work. Government policies changed and created something called harbour authorities so that local communities now manage their wharves. I like to equate the situation to one of asking people on Highway 401 in Toronto, between Jane Street and Keele Street,

¹³⁹ Department of Fisheries and Oceans Canada and Nunavut’s Department of Community Development and Transportation, “Nunavut Small Craft Harbours Report,” 2006, p. 5.

¹⁴⁰ Department of Fisheries and Oceans, Small Craft Harbours, available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch/HA-AP_e.asp

¹⁴¹ Praxis Research and Consulting, *op cit.*

to manage their own highway and cover the cost of the lights, the snow removal and upgrading, as well as build five-year business plans of how to sustain the highway because that is how they go to work. We go to work through our wharves.

– *Evidence*, February 15, 2007

Ishbel Munro provided an example of how a community struggled and worked together in attempt to retain its wharf that was later damaged by a storm:

What you have here are groups of non-profits, for example, this picture shows Harbourville, a wharf that fell through the cracks. It was owned by the Department of Transportation, was transferred to the province and somehow no one claims it now. It is in the Minas Basin area. Not many wharves are in that area, so the fishermen do not have another area to which they can move. This wharf is organized and run by a community organization that also runs the community hall. The group raised a lot of funds to upgrade the wharf, and worked with the First Nations community very well. They were able to obtain dollars to build sections of their wharves. Then in another section that the government did not repair, a storm came in and now they cannot reach the part that has been built. They even did things like organize dinners to raise \$30,000 to cover the GST cost of the construction that was done on the wharf. This is a huge community effort to keep their economy going.

– *Evidence*, February 15, 2007

Some observers argued that lack of funding has changed the nature of the HA Program over time: “In 1987, SCH introduced the Harbour Authority (HA) Program to involve fisherman directly in harbour management. It is now being used as a method to address insufficient federal funding resources” by increasing private sector involvement and reducing the inventory of operational harbours.¹⁴² They point to the federal government’s divesture (disposal) of recreational harbours and low-activity and derelict fishing harbours which began in the mid 1990s. According the SCH, if there is insufficient capacity or interest at the local level then these harbours are demolished. So far, there have been 662 recreational harbours and 308 fishing harbours that have been divested.

In the conclusion to *Between the Land and the Sea*, the Coastal Communities Network states: “The clear evidence of substandard performance of harbours at the national level indicates that SCH is not succeeding in fulfilling its responsibility

¹⁴² *Ibid*, p. 4

regarding harbour maintenance and operations, and other internal SCH documents refer to that low performance as ‘alarming’.”¹⁴³ In the 2008 Budget, the federal government announced that it was devoting \$10 million over the next two years to fund the disposal of federal recreational and non-core fishing harbours. The committee is concerned that many rural communities do not have sufficient resources or capacity to operate their harbours and thus many rural harbour infrastructures may end up demolished. Often these harbours are the only federal presence in small coastal and inland communities, providing “the most direct and visible link between communities and the federal government.”¹⁴⁴

Nowhere is this more the case than in Canada’s remote and northern regions where Artic sovereignty and marine safety is a primary concern. The committee heard passionate testimony from Elisapee Sheutiapik, the Mayor of Iqaluit, Nunavut, for federal assistance to build a deep sea port in Iqaluit. Although this is not the same thing as a small craft harbour, many of the same concerns arise:

We had a fatal accident last year, heavy equipment doing its thing on the ship. It backed up too far, went in the water, and there was a fatal accident. So for me, safety has become another issue because as our population grows and the need for dry cargo increases, safety becomes an issue. Cruise ships: 25 cruise ships sail by, and I am saying bye to the money because we have talented arts and crafts people in our territory. We are very visual and hands-on and I think that produces lots of talent. I know this summer alone we had four or five ships docked at a time. But I also know, in talking to Northern Quebec Makivik Corporation and Happy Valley Goose Bay, that they could be directing a lot of cruise ships here. But, not having a docking facility, a lot of them just go back.

– *Evidence*, February 21, 2008

The committee was encouraged that the federal 2008 Budget included funding for the construction of a commercial small craft harbour in Pangnirtung, Nunavut. The Budget document justified this initiative by noting that it “...will also enable the community to further develop its economic potential, encourage the development of tourism in the region and create local employment.” The committee could not agree more. It believes that the same opportunities should be available throughout rural Canada.

¹⁴³ *Ibid*, p. 15

¹⁴⁴ Department of Fisheries and Oceans, “Program Overview: Small Craft Harbours,” available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch/HA-AP_e.asp

RECOMMENDATION 6-7: The committee recommends that the federal government, through the Department of Fisheries and Ocean's Small Craft Harbours Branch, increase capital funding for small craft harbours and its support of Harbour Authorities in rural and remote communities.

Conclusion

It is difficult to exaggerate the cultural and economic importance of ensuring that rural Canada's infrastructure needs are met. Safe drinking water, sewage treatment, safe roads, harbours and transportation and communications linkages are all prerequisites for healthy levels of business and economic activity. They are also, not coincidentally, prerequisites for healthy human beings.

It is easy to forget that much of Canada's rural population is there because previous governments built the infrastructure that encouraged people to settle Canada's hinterland. In so doing, the government made an implicit promise that rural residents were full Canadian citizens deserving of the same basic economic rights to adequate infrastructure as urbanites. As Dr. Halseth suggested, policy often leads where we want to go – a point forgotten by those who suggest focusing on urban Canada and abandoning rural Canada to its fate, as if the forces of economics and population settlement were somehow detached from the broader policy framework.¹⁴⁵ The federal government should make explicit its promise to rural Canada. A good place to start is with the infrastructure, communications and transportation recommendations set out here.

¹⁴⁵ To take an example close to home: Ottawa is a booming city instead of a languishing former lumber town not because nature endowed it with unusual advantages (although it has some of these) but because of political decisions taken more than 100 years ago to make it the nation's capital and thereby vest it with much of the country's research and development community.

Senate



CANADA

Sénat

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE

Rapport final du

**Comité sénatorial permanent de
l'agriculture et des forêts**

L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.
présidente

L'honorable Leonard J. Gustafson
vice-président

Juin 2008

This report is also available in English

.....

Disponible sur l'intranet Parlementaire
www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — Rapports)
39^e Parlement — 2^e Session

SECTION II :

**RANIMER LES ÉCONOMIES
RURALES POUR RÉDUIRE
LA PAUVRETÉ**

CHAPITRE 3 : AGRICULTURE ET PAYSAGES RURAUX

Les agriculteurs nous nourrissent tous

Les agriculteurs nous nourrissent tous
Pendant que des politiciens se perdent en palabres
Que des acteurs brûlent les planches
Que de rutilants soldats parquent
Que des orfèvres cent fois sur leur art remettent l'ouvrage
Que des scientifiques sur le très grand ou le très petit se penchent
Que des marins mènent leurs barques
L'agriculteur, lui, les nourrit tous!
L'ouvrier peut bien brandir son outil avec vantardise
Le commerçant exhiber sa belle marchandise
L'astronaute entreprendre un vertigineux ballet
Rien de la science ni du commerce ne demeurerait
Si l'agriculteur un jour cessait de récolter ce qu'il a semé
Car l'agriculteur nous nourrit tous!⁴⁰

S'il est important de se rendre compte que la portée du terme « rural » ne se limite pas à l'agriculture, il faut aussi savoir que le terme évoque, pour beaucoup de Canadiens, des images surannées – petites fermes serties dans des champs au milieu de verts vallons; bétail paissant paisiblement dans les prés; granges, élévateurs à grains, batteuses et marchés de campagne – qui correspondent de moins en moins à la réalité. En surface, la campagne ressemble peut-être encore aux images de notre enfance, mais, qu'on ne s'y trompe pas : les choses ont changé du tout au tout. La petite ferme familiale est en voie de disparition, ou à tout le moins elle se transforme radicalement, tout comme l'idée que nous nous faisons du Canada rural.

Les raisons de ce phénomène sont bien connues. Les pratiques agricoles se sont beaucoup modernisées depuis cinquante ans. Au Canada comme dans le reste du monde, la demande d'ouvriers agricoles a diminué, tandis que la taille des exploitations et la capacité de production ont considérablement augmenté⁴¹. Ainsi, il faut moins d'agriculteurs pour produire plus de denrées alimentaires que jamais. Le travail des

⁴⁰ Lu par le sénateur Gustafson, 17 avril 2007; cité dans le *Creemore Echo*, 18 mars 2005.

⁴¹ La tendance vers des entreprises moins nombreuses mais de plus grande taille ne touche pas seulement les exploitations agricoles mais aussi les entreprises qui offrent des services et intrants agricoles et celles des secteurs de la distribution, de la vente de gros et de la vente au détail de produits alimentaires. Certains affirment que ce phénomène réduit de plus en plus la part du producteur dans le prix que paie le consommateur final.

agriculteurs s'inscrit dans un système agricole et agroalimentaire de plus en plus complexe et interrelié qui approvisionne le marché intérieur et les marchés mondiaux. Pour exploiter une ferme moderne, il faut être au fait des technologies de pointe, de la gestion du risque et de la commercialisation.

Pas étonnant donc, dans ces conditions, que beaucoup d'agriculteurs bouclent difficilement leur budget. Ils ont du mal à grossir leur exploitation suffisamment vite pour réduire leurs coûts de production et, même quand ils y arrivent, les coûts des intrants grugent leurs profits. Le comité a été saisi de plusieurs cas remarquables d'agriculteurs qui, en dépit d'obstacles formidables, ont réussi à garder leur exploitation à flot. Beaucoup d'agriculteurs ont dit en revanche au comité que ni eux ni leurs enfants n'avaient d'avenir dans l'agriculture. Pis, certains témoins ont affirmé que la politique agricole fédérale a tranquillement encouragé les agriculteurs en difficulté à baisser les bras, et ainsi contribué au dépeuplement des régions rurales.

Dans le présent chapitre, le comité étudie les actions qui pourraient d'après lui soutenir l'agriculture et réduire la pauvreté chez les agriculteurs. Ses recommandations s'articulent pour la plupart autour de politiques qui témoignent de la valeur de l'agriculture et de saines pratiques en matière de propriété foncière rurale. Le présent chapitre commence par un aperçu des tendances récentes dans l'agriculture.

Le défi agricole

Les producteurs qui vivent d'activités à l'extérieur de la ferme ont réagi de différentes manières pour compenser les revenus agricoles peu élevés. Certains producteurs ont augmenté la taille de leur ferme pour diminuer les coûts de production à l'unité. D'autres producteurs n'ont pas augmenté l'étendue de leurs terres, mais ont plutôt essayé d'accroître l'efficacité en modifiant leurs méthodes agricoles, par exemple en élevant davantage de bétail, en modifiant les opérations, en mettant au point des sites d'alimentation ou en adoptant des cultures spécialisées sur des terres irriguées. D'autres producteurs ont vendu une partie de leurs terres pour compenser les faibles revenus agricoles et d'autres, encore, ont loué des terres à d'autres producteurs puis occupent des emplois en dehors du milieu agricole. Cette situation est un fait dans nos collectivités rurales.

– Lynn Jacobson, président, Alberta Soft Wheat Producers Commission,
Témoignages, 6 mars 2007

Dans mon coin de pays, nous avons vu des cas comme celui d'un fermier de 50 ans — exactement mon âge — qui vient de jeter l'éponge cette année. C'est probablement l'un des travailleurs les plus acharnés que je connaisse. Nous avons grandi ensemble. Il a toujours été agriculteur. Il n'est pas responsable de son sort : les coûts des facteurs de production et le faible prix des produits de base l'ont tout simplement contraint à abandonner sa terre. Ce genre de situation se produit de plus en plus souvent.

— David Marit, président, Saskatchewan Association of Rural Municipalities,
Témoignages, 27 février 2007

Comme le comité l'a montré dans son rapport intérimaire, les données agrégées sur l'agriculture permettent de dégager le tableau troublant d'un secteur en difficulté : le revenu agricole marchand réel net⁴² tourne autour de zéro ou est inférieur à zéro depuis 1987 environ, et ce sont les programmes d'indemnités du secteur public qui ont été à l'origine de la presque totalité du revenu net réalisé du secteur agricole durant cette période. Même la récente augmentation des cours de plusieurs denrées agricoles causée par la progression de la demande mondiale, normalement un phénomène favorable aux agriculteurs, a vu son effet tempéré par la hausse des prix des intrants et l'appréciation du dollar canadien, si bien que, globalement, les revenus agricoles ont été stationnaires ou ont légèrement augmenté par rapport à ce qu'ils ont été depuis une vingtaine d'années⁴³.

Les données du recensement de 2006 révèlent une des conséquences de la stagnation des revenus agricoles : entre 2001 et 2006, le nombre des fermes de recensement a chuté de 7,1 % pour tomber à 229 373⁴⁴, phénomène qui s'inscrit dans une tendance à la baisse dont l'origine remonte aux années 1930. Des renseignements anecdotiques mettent un visage humain sur ce triste constat. Shawn Carmichael, directeur de la Leeds and Grenville Landowners Association, a décrit les bouleversements qui se sont produits dans les régions agricoles de l'Est ontarien lors de l'audience que le comité a tenue à Athens, en Ontario :

⁴² Par définition, le revenu agricole marchand réel net est le « revenu net réalisé » moins les « paiements directs du gouvernement », corrigé de l'inflation. Le revenu net réalisé est la différence entre les recettes monétaires et les dépenses d'exploitation moins l'amortissement, plus les revenus en nature.

⁴³ D'après Statistique Canada, « [l']augmentation des taux d'intérêt, des salaires et des coûts du carburant, conjuguée à la diminution des recettes porcines et des paiements de programme, a largement suffi à faire contreponds à l'augmentation des recettes des cultures et des bovins », Statistique Canada, « Revenu agricole net », *Le Quotidien*, 28 mai 2007, <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/070528/q070528a.htm>.

⁴⁴ Statistique Canada, Recensement de l'Agriculture de 2006, http://www.statcan.ca/francais/agcensus2006/index_f.htm.

Il y a 40 ans, dans notre région, sur un mille carré autour de notre maison, il y avait 12 producteurs de lait qui travaient en moyenne 30 à 40 vaches. Dans ce temps-là, les voisins s'entraidaient. Tout le monde s'entraidait et s'occupait des autres. Personne n'était riche mais personne n'était pauvre non plus. Aujourd'hui, sur ce même mille carré, il n'y a plus qu'un producteur et ce producteur traite 300 vaches. Vous vous demanderez peut-être en quoi cela agit sur notre économie rurale. C'est qu'aujourd'hui, un producteur achète tous ses intrants en dehors de l'économie rurale alors qu'avant, 12 producteurs achetaient leurs intrants localement et soutenaient l'économie locale. Ils allaient chez le quincaillier et l'épicier. Il y avait une fabrique de fromage presque tous les cinq milles le long de la route. Ces fabriques employaient des locaux. Nous approvisionnions ces fabriques de fromage en lait local. Aujourd'hui, il n'y a plus de fabriques de fromage locales; elles ont toutes disparu. Pour comprendre en quoi cela joue sur l'économie locale, quand il n'y a plus de producteurs sur place, il n'y a plus d'argent à mettre dans l'économie rurale, pour aider la collectivité.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

David Campbell, l'un des producteurs laitiers qui restent dans cette région de l'Est ontarien, a signalé que les conséquences de ces tendances sont multiples :

Beaucoup de nos agriculteurs sont en difficulté. [La ligne d'assistance téléphonique pour les agriculteurs victimes de stress ne déroutait pas. Il ne devrait même pas être nécessaire d'en avoir une.] Les agriculteurs ont besoin d'aide. J'ai traversé beaucoup de périodes difficiles et je ne veux pas que la prochaine génération fasse ce que j'ai dû faire et vive comme j'ai dû vivre. C'est tout.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Certaines familles n'arrivent pas à boucler leur budget, même avec l'apport d'un revenu hors ferme. Comme l'a dit Gib Drury, président du Syndicat des producteurs de bovins de l'Outaouais et des Laurentides, ces agriculteurs « sont généralement riches en actifs, croulent sous les dettes, [ils] ne sont pas [seulement] à court de liquidités, mais sont à sec. Ils n'ont pas d'argent dans leurs poches et ont probablement atteint leur limite d'emprunt à la banque. » (*Témoignages*, 8 juin 2007)

Quand l'argent manque, l'agriculteur perd confiance en lui, ce qui exacerbe les tensions dans le ménage, comme l'a noté Diane Martz, directrice de la recherche du Centre d'excellence pour la santé des femmes de la région des Prairies :

[E]n milieu rural, l'idée de l'autosuffisance est nettement plus forte. C'est une des raisons pour lesquelles la pauvreté est si souvent cachée en milieu rural. L'idée de l'autonomie est vraiment importante aux yeux des gens, surtout les hommes qui travaillent dans le secteur agricole. Nombre des hommes qui ont une exploitation

agricole familiale et qui se trouvent en difficulté financière se tiennent responsables de la situation. Ils se tiennent rigueur d'avoir laissé tomber les générations venues avant eux et qui ont traversé la grande dépression, qui ont travaillé pour que la ferme survive et qui ont consacré toutes les belles années de leur vie — presque un siècle dans bien des cas — à la ferme. Particulièrement en ce qui concerne la crise financière qui a lieu en ce moment, ils estiment porter ce fardeau et se tiennent responsables du fait que la ferme fait faillite, et aussi du fait que les enfants ne peuvent pas y travailler.

— *Témoignages*, 23 novembre 2006

Une analyse plus poussée des données sur les revenus agricoles montre plus clairement qui, statistiquement parlant, supporte le gros du choc de ces tendances à long terme du revenu agricole et qui exactement renonce à l'agriculture. Le tableau 3-1 illustre la distribution des revenus suivant la taille des exploitations agricoles pour 2004, en fonction d'une typologie conçue par Agriculture et Agroalimentaire Canada pour mieux cibler ses efforts en matière de politique. Aux fins de la discussion, une des catégories de fermes définies par Statistique Canada est particulièrement importante, à savoir celle des « fermes à faible revenu ». Il s'agit de petites fermes et de fermes de taille moyenne dont le revenu agricole annuel total se situe entre 10 000 et 99 999 \$ et où le revenu familial total est inférieur à 35 000 \$. Comme on le voit au tableau 3-1, les fermes à faible revenu ont affiché des gains moyens de 17 500 \$ en 2004 provenant intégralement de revenus hors ferme, lesquels ont compté pour 109 % du revenu familial total. Autrement dit, les fermes à faible revenu ont enregistré des pertes au chapitre de leurs opérations agricoles. Le tableau permet aussi de constater l'importance du revenu hors ferme dans le revenu total des familles d'agriculteurs, et ce, dans toutes les catégories de fermes.

Tableau 3-1 : Revenu des familles agricoles suivant le type de ferme, dollars par ferme, 2004

	Revenu familial tiré de l'exploitation agricole (comprend les paiements du gouvernement)	Revenu familial hors ferme (transferts compris)	Revenu familial total	Revenu hors ferme en pourcentage du revenu familial total
(\$)				
Petites fermes	3 710	35 535	39 245	91 %
Fermes de taille moyenne	10 671	71 166	81 837	87 %
Grandes fermes	40 702	46 819	87 521	53 %
Très grandes fermes	103 168	47 782	150 950	32 %
Fermes appartenant à un retraité	11 298	56 187	67 485	83 %
Fermes d'agrément	-5 360	105 913	100 553	105 %
Fermes à faible revenu	-1 646	18 982	17 336	109 %

Définitions :

- Petites fermes : fermes familiales dont les recettes d'exploitation totales se situent entre 10 000 et 49 999 \$;
- Fermes moyennes : fermes familiales dont les recettes d'exploitation totales se situent entre 50 000 et 99 999 \$;
- Grandes fermes : fermes familiales dont les recettes d'exploitation totales se situent entre 100 000 et 499 999 \$;
- Très grandes fermes : fermes familiales dont les recettes d'exploitation totales s'élèvent à 500 000 \$ ou plus;
- Fermes appartenant à un retraité : fermes dont l'exploitant le plus âgé a 60 ans ou plus et touche un revenu de pension, et où les enfants ne participent pas aux opérations ordinaires de la ferme;
- Fermes d'agrément : petites fermes familiales (revenus se situant entre 10 000 et 49 999 \$) où le revenu familial hors ferme est égal ou supérieur à 50 000 \$;
- Fermes à faible revenu : petites fermes ou fermes de taille moyenne où le revenu agricole annuel total se situe entre 10 000 et 99 999 \$ et où le revenu familial total est inférieur à 35 000 \$.

Source : Statistique Canada, tableau CANSIM 002-0026.

On ne s'étonnera donc pas que les données de recensement montrent que les fermes familiales qui risquent le plus de disparaître sont celles dont les recettes monétaires sont inférieures à 250 000 \$. Le tableau 3-2 illustre la baisse du nombre des fermes affichant des recettes annuelles de moins de 25 000 \$, de 25 000 à 99 999 \$ et de 100 000 à 249 999 \$ entre 2001 et 2006. La plus forte baisse en pourcentage – 13,6 % – concerne

la dernière catégorie. En revanche, le nombre des fermes dans les deux catégories de revenu supérieures a, lui, progressé, ce qui veut dire que les grandes exploitations agricoles s'agrandissent et se multiplient, et que les petites fermes et les fermes de taille moyenne tendent à disparaître. Cette conclusion est confirmée par d'autres données de recensement qui montrent que, en dépit de la diminution globale du nombre de fermes, le nombre d'acres cultivées a en fait *augmenté* entre 2001 et 2006⁴⁵.

Tableau 3-2 : Nombre de fermes par tranche de revenu, données de recensement de 2001 et 2006

Recettes agricoles	Nombre de fermes en 2006	Nombre de fermes en 2001	Variation en pourcentage
Moins de 25 000 \$	88 392	96 570	-8.5 %
De 25 000 à 99 999 \$	62 030	69 828	-11.2 %
De 100 000 à 249 999 \$	39 971	46 280	-13.6 %
De 250 000 à 999 999 \$	33 078	29 792	11.0 %
1 million de dollars et plus	5 902	4 453	32.5 %
Toutes les fermes	229 373	246 923	-7.1 %

Source : Statistique Canada, Recensement de l'agriculture, 2001 et 2006.

Sandra Lawn, une autre personne entendue durant notre audience à Athens, a dit au comité que la diminution du nombre des exploitations agricoles avait transformé le tissu social dans sa région. « Mais l'une des choses qu'on a pu constater, c'est que la trame même de la ruralité a changé du tout au tout : auparavant, les ruraux cultivaient la terre et exploitaient la forêt, mais maintenant, il n'y a plus que 15 p. 100 des ruraux qui vivent de l'agriculture. » (*Témoignages*, 30 mars 2007)

Les agriculteurs ont réagi à ces tendances des revenus comme ils l'ont toujours fait. Certains ont été forcés de vendre la ferme familiale. D'autres ont assuré la survie de leur entreprise en achetant les exploitations de leurs voisins, en faisant appel aux technologies modernes, en faisant des activités de conditionnement à la ferme ou en se spécialisant

⁴⁵ Cette augmentation pancanadienne masque d'importantes variations entre les provinces. Par exemple, les superficies cultivées ont augmenté de 9,5 % en Colombie-Britannique, tandis qu'elles ont diminué à Terre-Neuve-et-Labrador, dans l'Île-du-Prince-Édouard, en Ontario et en Saskatchewan.

pour réduire leurs coûts. D'autres encore ont décidé d'exploiter des créneaux. Le comité s'est rendu par exemple chez un agriculteur qui avait décidé de délaisser l'élevage du porc pour faire l'élevage du pigeon, activité qu'il espérait lucrative.

Il importe de noter que les secteurs agricoles assujettis à un système de gestion de l'offre (volaille, œufs et produits laitiers) ne traversent pas, comme les autres, de crises cycliques des revenus. À de nombreux égards, ils sont une réussite, comme Laurent Souliny, président de l'Office canadien de commercialisation des œufs, l'a rappelé au comité :

À mesure que les populations rurales diminuent, l'assiette fiscale est de plus en plus réduite et peine à soutenir l'infrastructure rurale de base. La gestion de l'offre demeure un pilier de l'assiette fiscale rurale. Par ailleurs, le Canada rural est un endroit agréable à visiter et où il fait bon vivre. La gestion de l'offre a des avantages positifs, de la ferme jusqu'à la table du consommateur. Nous représentons une réussite dans l'agriculture du Canada; nous sommes une réussite dans le Canada rural.

– *Témoignages*, 29 novembre 2007

À un moment ou un autre, la plupart des agriculteurs (mais moins ceux des secteurs à offre réglementée) ont dû trouver un travail hors ferme pour voir aux besoins de leur ménage. Comme le montre clairement le tableau 3-1, les revenus hors ferme occupent une place particulièrement grande dans les fermes à faible revenu, tandis que, dans les grandes exploitations, les impératifs de la surveillance et de l'administration des opérations font que ce recours est en général exclu et souvent moins nécessaire⁴⁶. Cependant, comme l'a fait remarquer Denis Chartrand de Statistique Canada, le revenu hors ferme revêt une importance croissante, même pour les ménages qui exploitent de grandes fermes :

Nous savons, d'après nos données, qu'il y a de plus en plus d'agriculteurs qui dépendent de revenus d'appoint pour avoir un bon niveau de vie. Vous pouvez constater dans notre dernière série de données que plus de la moitié des agriculteurs qui ont un revenu brut de 100 000 \$ à 500 000 \$ ont besoin de revenus d'appoint. La situation s'est aggravée depuis la dernière série de données. De plus en plus d'agriculteurs ont besoin d'autres sources de revenus pour poursuivre leurs activités.

⁴⁶ Alessandro Alasia et al., *Décisions de travailler hors ferme des exploitants agricoles canadiens en 2001 : rôle des déterminants individuels, de la ferme, du milieu et de la région, 1991- 2001*, Série de documents de travail sur l'agriculture et le milieu rural, no 085, Statistique Canada, Ottawa, 2007.

– *Témoignages*, 5 octobre 2006

La grande importance des revenus hors ferme témoigne du caractère unique et complexe de l'agriculture et de la façon dont le mode de vie et les impératifs financiers influent sur cette activité⁴⁷. Dans certains ménages, le travail hors ferme constitue la principale source de revenu : l'activité agricole procure un revenu d'appoint seulement et constitue en quelque sorte davantage un mode de vie. Pour d'autres, l'agriculture est l'activité principale et le travail hors ferme est la seule manière de payer les factures et d'assurer la survie de la ferme. L'importance relative des revenus hors ferme varie suivant la taille des exploitations et aussi suivant le secteur agricole, car certains sont plus saisonniers que d'autres. Les producteurs laitiers et les éleveurs de volaille, par exemple, sont actifs toute l'année et dépendent donc moins des revenus hors ferme que les éleveurs de bétail ou les producteurs d'oléagineux.

La question des revenus hors ferme a suscité des opinions divergentes de la part des personnes entendues par le comité. Certaines y voyaient une réalité inévitable de l'agriculture moderne dont les pouvoirs publics devraient tenir compte lors de l'élaboration des politiques agricole et rurale :

Nous devons tenir compte des réalités de la vie. Une grande proportion des agriculteurs de l'Ontario qui touchent des revenus d'appoint soutiennent qu'une politique de développement économique rural efficace est requise pour offrir des occasions de gagner des revenus d'appoint et d'autres possibilités d'emploi pour permettre au conjoint ou à la conjointe de travailler en dehors de la ferme durant certaines périodes de l'année. Cependant, il faut reconnaître les deux pour redresser cette économie rurale.

– Harold Flaming, Conseil rural de l'Ontario,
Témoignages, 29 mars 2007

D'autres s'inquiètent de l'importance croissante des revenus hors ferme, car ils y voient un signe de déclin des campagnes et de changements structurels fâcheux dans ce secteur d'activité et, à terme, une menace à la sécurité alimentaire.

⁴⁷ Il est très intéressant d'avoir un conjoint qui travaille hors ferme, en particulier si son emploi lui procure des avantages sociaux comme une pension ou une assurance-soins dentaires pour toute la famille.

Loin d'indiquer la croissance de l'économie rurale, la forte dépendance sur les emplois à l'extérieur de la ferme signale clairement que le système de la production alimentaire au Canada connaît de très graves difficultés.

– Tanis Everett, Syndical national des cultivateurs,
Témoignages, 6 mars 2007

En tant que femme âgée, j'ai observé que les politiques se fondent sur les priorités du monde des affaires et du marché et sont loin de répondre aux besoins sociaux d'une collectivité ou de respecter l'intégrité écologique de notre terre. Cela fait 50 ans que la politique gouvernementale cherche délibérément à décourager le modèle de la petite exploitation agricole familiale. Les agriculteurs ont quand même réussi à demeurer chez eux grâce à des emplois qu'ils occupent à l'extérieur ou grâce à deux ou trois emplois occupés par les deux conjoints.

– Marilyn Gillis, conseillère pour femmes, Syndicat national des cultivateurs,
Témoignages, 8 mars 2007

Vers une nouvelle démarche

Le comité a entendu durant ses audiences de nombreux agriculteurs déçus du type et du montant de l'aide accordée par les autorités fédérales et provinciales (quel que soit le gouvernement au pouvoir), surtout par comparaison avec ce qui se fait aux États-Unis et en Europe.

Les agriculteurs américains sont fortement subventionnés en vertu du Farm Bill. J'ai de très bons amis aux États-Unis, et là-bas, on rit de nous. Les Américains envoient leurs grains dans les silos canadiens, car nous leur en faisons un excellent prix. Mais cela leur importe peu, car selon les taux de prêt des comtés, c'est en semant le grain qu'ils réaliseront des profits, peu importe le prix qu'ils en auront obtenu. C'est la vérité. Nous pourrions discuter tout notre soûl du secteur agricole et de son avenir, mais tant que le gouvernement fédéral n'annoncera pas la mise en œuvre d'un projet de loi ou d'un quelconque programme sur l'agriculture, la situation ne s'améliorera pas. Ce dont le secteur a besoin, c'est d'un régime d'assurance-revenu, ou peu importe le nom qu'on lui donne.

– David Marit, président, Saskatchewan Association of Rural Municipalities,
Témoignages, 27 février 2007

D'autres personnes sont allées encore plus loin, affirmant que les pouvoirs publics canadiens souscrivent tacitement à cette transition vers de grosses exploitations agricoles axées essentiellement sur l'exportation. Elles disent que le problème tient à la base à un manque de puissance commerciale aggravé par des accords commerciaux internationaux

qui limitent ou menacent de limiter les types de politiques auxquelles les autorités canadiennes peuvent recourir pour soutenir le secteur agricole.

Je ne veux pas d'aide sociale. Je veux obtenir un juste prix pour mon produit. Les agriculteurs ne veulent pas d'aide sociale [...] Je vous remercie, mais je ne veux pas l'argent du gouvernement. Je veux que des mesures soient prises pour que les agriculteurs puissent poursuivre leurs activités. Oui, il faut prévoir un fonds d'urgence, mais je n'ai pas encore vu un système de prestation qui fonctionne vraiment, alors oubliez cette voie. Si vous pouvez concevoir un programme simple qui fonctionne, très bien, mais je ne crois pas que vous puissiez le faire. L'agriculture est beaucoup trop compliquée. Je veux une politique qui permette aux agriculteurs de continuer d'exploiter leurs fermes au Canada.

– Ranald MacFarlane, Syndicat national des cultivateurs,
Témoignages, 20 février 2007

Ces vues soulèvent une question fondamentale, à savoir : est-ce qu'il revient aux pouvoirs publics de modeler l'agriculture et comment voyons-nous l'avenir de l'agriculture? Le comité estime qu'il faut envisager l'avenir de l'agriculture en se donnant pour but de rendre le secteur agricole et agroalimentaire sûr, sain, rentable et durable sur le plan environnemental. Plus important encore sans doute, il faut que la génération montante voie dans l'agriculture une profession emballante où il est possible de gagner sa vie et d'élever une famille. Comme l'a dit un témoin, la clé consiste à rendre l'agriculture rentable :

[N]ous touchons au cœur du problème, qui est le manque de rentabilité dans le secteur agricole. Si on réalisait des bénéfices, la question du transfert de ces importantes ressources d'une génération à l'autre ne se poserait pas.

– Geri Kamenz, président et président du Conseil,
Fédération de l'agriculture de l'Ontario,
Témoignages, 30 mars 2007

Par ailleurs, le renouvellement de l'agriculture doit d'inscrire dans le contexte d'une stratégie plus vaste de renouvellement rural, car une économie rurale saine et solide est avantageuse pour l'agriculture. En outre, il doit permettre d'aider tous les agriculteurs à exploiter les possibilités et défis que présentent les préoccupations croissantes au sujet des effets du réchauffement climatique.

Les autorités fédérales, provinciales et territoriales sont en train d'élaborer un nouveau cadre stratégique national pour l'agriculture. Le 29 juin 2007, dans un

document intitulé *Cultivons l'avenir*, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'agriculture ont énoncé les principes sur lesquels ils se sont entendus ainsi que la base de négociation du cadre stratégique, au sujet duquel les parties concernées de l'industrie seront consultées⁴⁸. *Cultivons l'avenir* précise trois résultats attendus (ou objectifs) du cadre stratégique :

- (1) mettre sur pied un secteur compétitif et innovateur
- (2) s'assurer que le secteur contribue à l'atteinte des priorités de la société
- (3) gérer les risques de façon proactive

Le comité est encouragé par les objectifs énoncés dans *Cultivons l'avenir*⁴⁹. Il estime en outre qu'ils permettront de donner aux agriculteurs les ressources et les outils dont ils ont besoin pour réussir dans le contexte d'une mondialisation en constante évolution. Il formule dans le reste du chapitre des recommandations fondées sur les témoignages qu'il a entendus et qui devraient d'après lui s'intégrer au cadre stratégique. Ces recommandations reposent sur plusieurs tendances encourageantes signalées par les témoins, notamment l'essor de la demande de produits biologiques et de produits locaux ou de denrées produites dans le souci de l'environnement, les possibilités que présente l'augmentation récente de la demande de produits agricoles non alimentaires pour la production d'éthanol et d'autres biocarburants, ainsi que la progression de la demande de séquestration de carbone et d'autres formes de « production » agricole non traditionnelles comme la protection des bassins hydrographiques et des terres humides et l'agrotourisme, activités qui relèvent de ce que l'on appelle souvent la « multifonctionnalité » de l'agriculture. Comme l'a signalé aussi le ministre fédéral de

⁴⁸ Aux termes du cadre stratégique *Cultivons l'avenir*, une nouvelle série de programmes de gestion du risque d'entreprise sera lancée, sous réserve de l'approbation des autorités fédérales, provinciales et territoriales. Ces programmes, Agri-investissement, Agri-relance, Agri-stabilité et Agri-protection, remplacent le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole et les programmes d'assurance-production. Comme avant, les nouveaux programmes offrent aux agriculteurs des mesures de stabilisation du revenu et des secours en cas de catastrophe. Le cadre stratégique présente une nouveauté, un programme de compte d'épargne pour les producteurs dont les dépôts appelleront une contribution de contrepartie de la part des autorités fédérales et provinciales. Selon le gouvernement, ce programme est censé conférer aux producteurs une plus grande souplesse qui leur permettra de couvrir de petites baisses de marge ou d'atténuer certains risques ou de faire d'autres placements. Un autre élément nouveau, le programme Agri-relance, se substitue aux mesures gouvernementales prises au cas par cas en cas lors de catastrophes naturelles.

⁴⁹ En novembre 2007, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux ont convenu de demander l'autorisation de leurs gouvernements respectifs afin de poursuivre les programmes existants en vertu du Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA) pendant encore un an, à compter du 1^{er} avril 2008.

l'Agriculture et de l'Agroalimentaire l'honorable Gerry Ritz, toutes sortes d'innovations pleines de promesses dans les sciences et les biotechnologies pourraient profondément transformer la nature de l'agriculture. Cela aussi appartient au caractère multifonctionnel de l'agriculture :

J'ai eu l'occasion extraordinaire de prononcer le discours d'ouverture de la conférence de BioNorth Biotechnology and Life Sciences à Ottawa, l'automne dernier. D'impressionnants progrès ont été réalisés en biotechnologie, en ce qui concerne l'agriculture dans toutes les régions industrialisées du Canada. J'ai déclaré, en plaisantant, qu'à l'ère de mon grand-père, les pionniers avaient les mains posées sur la charrue, tandis qu'aujourd'hui, on les retrouve dans les laboratoires, en blouse blanche et l'œil rivé sur l'objectif des microscopes. Les pionniers d'aujourd'hui se trouvent en science, dans les secteurs de l'innovation et de la technologie et ce sont ceux qui vont changer le visage du Canada rural.

– *Témoignages*, 5 février 2008

Dans le texte qui suit, le comité garde en mémoire le fait que, dans l'ensemble, le secteur agricole canadien dépend davantage des exportations que ce n'est le cas de ses principaux partenaires commerciaux, en particulier les États-Unis et l'Union européenne. Ainsi, le Canada est plus vulnérable en cas de recours commerciaux (droits compensateurs) ou de restriction de l'accès à ses marchés d'exportation. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les divers accords commerciaux peuvent avoir des conséquences notables sur la situation financière des agriculteurs. En conséquence, le gouvernement doit trouver comment offrir aux agriculteurs l'aide dont ils ont grand besoin sans s'exposer à des mesures commerciales qui leur causeraient du tort.

La pauvreté chez les familles d'agriculteurs

Le 31 juillet 2006, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a lancé un programme de 500 millions de dollars, le Programme canadien d'options pour les familles agricoles (programme Options) visant à atténuer les difficultés financières des agriculteurs. Essentiellement, ce programme de deux ans qui a pris fin en mars 2008 garantissait aux agriculteurs admissibles un revenu minimum total (y compris le revenu hors ferme) de 25 000 \$ pour une famille et de 15 000 \$ pour une personne seule. Les agriculteurs dont le revenu était supérieur à ces sommes étaient exclus. Les demandeurs

devaient avoir un revenu agricole brut d'au moins 50 000 \$ et recevoir de la formation et des conseils de services commerciaux agréés⁵⁰.

Il s'agit d'un projet pilote. C'est du jamais vu en matière de politiques gouvernementales. Cette mesure haussera jusqu'à un certain niveau le revenu des gens concernés. Elle a deux ou trois effets, notamment celui d'assurer un moyen de subsistance aux fermiers. Selon Statistique Canada, jusqu'à 26 000 familles vivant en milieu rural au Canada tentent de s'en sortir avec moins de 25 000 \$ par année. C'est préoccupant.

– L'honorable Charles Strahl, ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire,
Témoignages, 3 octobre 2006

Les avis des témoins sur ce programme étaient partagés. Certains ont dit estimer que, malgré de bonnes intentions, le programme cantonnait indirectement les agriculteurs dans la pauvreté au lieu de contribuer à générer les investissements et les politiques dont ils ont besoin pour gagner convenablement leur vie :

Le Programme canadien d'options pour les familles agricoles a été mis en œuvre pour garantir que les agriculteurs reçoivent un revenu correspondant au seuil de la pauvreté. Le programme ne tient pas compte des besoins financiers de l'industrie et de l'investissement. Ces besoins vont mener à des familles plus endettées et à une augmentation de la pauvreté en milieu rural. Cela se produit parce que la politique agricole est un échec. Cela se produit parce que le Canada ne fait aucun lien entre sa politique nationale et sa politique internationale.

– Ken McBride, président, Agriculture Producers Association of Saskatchewan,
Témoignages, 8 mars 2007

Le comité note cependant que, en dépit de ces réserves, plus de 15 270 demandeurs ont reçu des indemnités la première année du programme en fonction de leur déclaration de revenus de 2005, ce qui a coûté 145,1 millions de dollars. Il a aussi eu le privilège de rencontrer des familles d'agriculteurs qui ont bénéficié du programme Options et a été profondément ému par leur passion pour l'agriculture en dépit de leur situation financière extrêmement précaire. Dans le cas de certaines familles, le programme a permis à la ferme de survivre; pour d'autres, il a permis d'acheter des vêtements chauds pour les

⁵⁰ Les requérants doivent participer au programme d'Évaluation de l'exploitation agricole et leur dossier est confié à un expert-conseil des Services-conseils aux exploitations agricoles canadiennes; ou se faire faire un plan d'apprentissage individuel qui les aidera à acquérir les compétences voulues pour améliorer le revenu familial agricole et non agricole par le biais du Service canadien de développement des compétences en agriculture; ou avoir réalisé une activité équivalente approuvée offerte par le biais d'autres services.

enfants en vue de la saison froide. L'encadré 3-1 présente des extraits du témoignage de Marthe Tremblay, une agricultrice qui a bénéficié du programme Options.

Encadré 3-1 : L'histoire de Marthe Tremblay

Marthe Tremblay a grandi sur une ferme laitière au Québec. À la fin des années 1970, après des études universitaires en travail social, M^{me} Tremblay a rejoint son père à la ferme familiale. Au début des années 1990, son père et elle ont renoncé à la production laitière pour des raisons de santé, laissant l'exploitation à son frère. En 1998, son frère lui aussi abandonnait, à cause d'une chute inquiétante des prix. Voici le témoignage de M^{me} Tremblay, légèrement raccourci :

« [...] et moi, encore avec ma passion, j'ai acheté le fond de terre, comme propriétaire unique, et j'ai dit : « Ce n'est pas vrai, on va continuer en agriculture, j'aime trop ça. » Alors, j'ai gardé mon travail qui me donnait à ce moment-là 30 000 \$ par année de revenu extérieur. C'est avec cet acquis, que j'ai pu aller devant la financière agricole du Québec pour racheter le fond de terre. Étant donné qu'on était dix enfants, mes parents n'étaient pas capables de tout donner et ils avaient des dettes. Je suis mère monoparentale d'un enfant, en passant, qui a 19 ans aujourd'hui. En 1998, on avait quand même 680 acres en culture et des bâtiments, parce qu'on avait eu 85 vaches laitières. Mais là, encore étouffée par ma passion, j'ai dit qu'on ne laisse pas des bâtiments vides. Alors, j'ai lentement mis sur pied une production ovine. J'ai acheté 18 brebis qui, pour les producteurs, n'étaient plus bonnes. Avec ces 18 brebis, j'ai monté un troupeau, jusqu'en 2002, à 140 brebis [...]

En 2002-2003, avec de bons conseils et avec ma passion de vivre de l'agriculture, j'ai plongé et je me suis endettée de nouveau en augmentant le troupeau à 270 têtes. Mais, selon le modèle québécois en production ovine, pour en vivre, je ne sais pas si c'est comme ça au Canada, il faut 476 brebis avec un endettement de moins de 1 000 \$ par brebis. En achetant le fond de terre et en réinvestissant, j'étais à 1 050 \$ d'endettement, mais j'avais mon revenu extérieur. Mon travail à l'extérieur me demandait 50 à 55 heures/semaine, en plus de la ferme. Je l'ai quand même fait. J'ai l'air d'avoir une auréole sur la tête, mais il faut être passionné d'agriculture pour le faire.

Alors, en 2002-2003, quand j'ai commencé vraiment à produire de l'agneau, il y a eu l'arrivée du ESB qui a atteint tout ce qui était ruminant. Les prix ont chuté et puis les frontières ont fermé la grande agriculture. Alors, à mesure que je vendais des agneaux, je perdais 20 \$ par agneau. Il a fallu assumer tout cela, avec les coûts fixes qui continuaient d'entrer. Ma situation restait la même, avec les coûts de production et le travail à l'extérieur. Là, il faut que le corps suive la santé. Il y a 60 heures aussi dans la ferme et il faut arrêter à un moment donné.

En 2004, devenue coach à la compagnie de moulée, j'avais un bon salaire — mais les compagnies de moulée étaient mal prises et souvent, ce sont ceux qui coûtent le plus cher qui sont mis à la porte en premier [...] Ils m'ont mis sur le chômage et ils m'ont dit qu'à l'automne, ils m'engageraient à nouveau parce que les jeunes allaient bien [...] J'étais essoufflée un peu, alors, j'ai pris le chômage. Dès que j'ai commencé à recevoir mon chômage, au Canada, le chômage prend en compte tous les revenus agricoles que tu as et ils prennent 15 p. 100 de tes revenus bruts agricoles et ils le soustraient de ton chômage. Au lieu de m'attendre à avoir un chômage de 475 \$ par semaine, ils ont considéré les revenus que j'avais durant l'été avec la vente de mes agneaux, et pas le fait ce soit aussi un temps propice pour les dépenses : les semences, les récoltes et tout ça. Déjà, c'était un accroc important et mon chômage était moins élevé. Donc, mes prévisions budgétaires étaient mal en point. Je suis retournée travailler à l'automne parce que je n'avais pas le choix. Je me suis battue parce que dans leur tête, ils ne me reprenaient pas, mais en fin de compte, j'ai pu travailler un an, pour ensuite tomber malade. Alors, j'ai été obligée d'arrêter.

Il me fallait vraiment trouver une solution. Avec 500 agneaux de production par année en moyenne à la ferme, il faut en vivre, il faut trouver une solution. Il ne faut pas être à la merci de l'offre et

de la demande. Alors, j'ai décidé de faire ma propre mise en marché, afin de couper les intermédiaires et être capable de vivre de ma production d'agneaux. C'est ce que je fais depuis 2005. Mais tout ce temps-là, les frais fixes restaient les mêmes. Les coûts de production augmentent et les frais fixes qui étaient toujours là ont augmenté aussi, que ce soit l'électricité, le gaz ou les taxes foncières. Tout augmentait. Alors, la liquidité dont M. Pellerin et Marie parlaient tantôt, tout ça, tu le traînes tout le temps.

Je me suis alors dit, « Ça ne marche plus. Qu'est-ce que je vais faire? » [...] On s'est regroupé dix producteurs — on appelle cela un petit marché — où on vend localement nos produits à l'année, pas juste cinq mois par année comme on voit souvent dans les marchés publics. On a décidé de le faire à l'année pour avoir un but commun, de nourrir notre population et de se donner un petit revenu garanti par semaine. Depuis le 9 décembre, j'ai un petit revenu garanti de ma production d'agneaux, entre autres, avec ma propre mise en marché, entre 70 \$ et 150 \$ par semaine. J'ai dix producteurs qui sont devenus mes associés. Ils sont de moyens producteurs, pas du calibre de la grosse agriculture. Ce sont des jeunes entre 20 et 30 ans, beaucoup plus jeunes que moi. J'ai 52 ans. On rééduque les gens à recommencer à acheter localement. On voit une issue au bout de tout cela. Oui, on est dans la grande agriculture, on est dans une agriculture de masse au Québec, au Canada, partout. M. Pellerin parlait tantôt qu'on a misé sur l'exportation et tout cela a donné quoi? L'appauvrissement.

Oui, on a le droit de poser des questions, mais est-ce qu'on aurait le droit de se poser aussi une autre question sachant que cela peut créer deux agricultures : une agriculture de masse et une agriculture moyenne; comment pourrait-on en vivre en arrêtant de faire de l'exportation et en nourrissant d'abord nos milieux ruraux, nos milieux régionaux? Auriez-vous l'intérêt de vous centrer sur des façons de soutenir, de réviser les politiques agricoles? Oui, on a de bonnes politiques agricoles, mais pour une agriculture de masse, non pas pour une agriculture plus petite [...] Je suis ici pour vous dire que ce n'est pas parce que je ne savais pas compter, que je n'aimais pas travailler, et ce n'est pas parce que je me suis mis la tête dans le sable, ce sont toutes les infrastructures qui font en sorte qu'on s'appauvrit. Il faut avoir un appui des politiques nationales, provinciales, régionales et locales si on veut continuer à alimenter le peuple et bien l'alimenter. Tout cela est une chaîne économique. On va être en santé si on est bien alimenté et tout le tralala va suivre. C'est pour ces raisons que j'ai encore la passion, pour mon fils de 19 ans qui travaille depuis l'âge de 15 ans et qui veut reprendre la terre. Je ne suis pas sûre que je vais la lui laisser. Comme M^{me} Maria disait tantôt, c'est exigeant physiquement, mais psychologiquement très difficile, mais on y croit.

Pour ces raisons, le comité a été déçu d'apprendre que le gouvernement fédéral ne prolongerait pas le programme Options au-delà de mars 2008, qu'il n'avait pas dépensé la totalité des 550 millions de dollars qui avaient été annoncés initialement et qu'il avait restreint l'admissibilité au programme la seconde année à ceux qui en avaient bénéficié la première année. Le comité estime en effet que ce type de programme est utile pour répondre directement aux besoins des agriculteurs à faible revenu sans enfreindre les obligations commerciales du Canada. Il est aussi impressionné par le fait que le programme pilote permettait aux bénéficiaires de recevoir de la formation et des conseils en affaires pour les aider à gagner plus et s'affranchir ainsi de l'aide gouvernementale. Par conséquent,

RECOMMANDATION 3-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédérale rétablisse le Programme canadien d'options pour les familles agricoles, modifié en fonction des commentaires des agriculteurs, qu'il soit appliqué pendant au moins trois ans de plus, et qu'on en analyse alors les résultats pour vérifier s'il contribue effectivement à réduire la pauvreté des familles agricoles et s'il aide les agriculteurs à faible revenu en rendant leur exploitation plus rentable et viable.

Relève et renouvellement

La relève agricole est le processus par lequel une entreprise agricole est transmise aux générations subséquentes, phénomène dont l'incidence devrait augmenter dans un proche avenir en raison du grand nombre d'agriculteurs qui prendront bientôt leur retraite. En effet, d'après le recensement de 2006, l'âge moyen des exploitants agricoles au Canada est de 52 ans. La proportion des exploitants de plus de 55 ans dépassait les 40 % en 2006, du jamais vu⁵¹.

Le secteur agricole a du mal à retenir les jeunes à la ferme, ce qui contribue à la tendance vers la diminution du nombre des exploitations et l'augmentation de leur taille. « Les jeunes s'en vont et les fermes continuent de disparaître, avalées par des fermes plus grandes ou par des entreprises étrangères⁵². » Finn Poschmann, directeur de recherche à l'Institut C.D. Howe, a dit que cette tendance va se maintenir :

[L]a ferme que reprend la génération suivante a de bonnes chances d'être plus vaste, en termes de superficie des terres, d'équipement pour l'entretenir, que la ferme de la génération antérieure. Il y a un nombre énorme de fusions de fermes, ce qui est important pour assurer la viabilité des entreprises. La ferme viable, au Canada, en cette décennie, est probablement de nettement plus grande envergure que celle de la dernière génération. Ce qui se passe, c'est qu'il y a ce transfert entre générations de l'actif de la ferme. Quoi qu'il en soit, elles finiront probablement par être plus grandes qu'elles ne l'étaient auparavant.

– *Témoignages*, 7 novembre 2006

Les témoins ont cité plusieurs raisons pour expliquer la réticence des jeunes à choisir l'agriculture, la principale étant simplement qu'ils sont attirés par d'autres formes d'emploi. Harry Cummings, professeur à l'École de design environnemental et de

⁵¹ Statistique Canada, *Le Quotidien*, « Recensement de l'agriculture de 2006 : exploitations et exploitants agricoles », 16 mai 2007.

⁵² Mémoire de Young Parkyn McNab présenté au Comité par Hank G. Van Beers, préfet de la 5^e division du district municipal de Taber le 7 mars 2007.

développement rural de l'Université de Guelph pense pour sa part que le problème tient peut-être en partie au fait que les jeunes suivent les conseils de leurs parents. « Souvent, les agriculteurs disent à leurs enfants de ne pas devenir des agriculteurs parce qu'ils ne voudraient pas qu'ils aient le genre de vie qu'ils ont connu. C'est une situation que je constate régulièrement chez des gens qui ont de la difficulté à joindre les deux bouts dans une exploitation agricole. » (*Témoignages*, 31 octobre 2006)

Comme le laisse entendre le témoignage de M. Cummings, ce type de conseil tient à une dure réalité : l'agriculture est une activité physiquement exigeante difficile à rentabiliser. Brian Hill, président de la BC Breeders & Feeders Association, a dit au comité :

Mes fils ne veulent pas prendre la relève dans mon entreprise. Il y a quelques années, j'avais à décider entre devenir un peu plus gros ou devenir un peu plus petit. Malheureusement, mes fils n'ont pas voulu investir dans l'entreprise, car ils ont vu leur père travailler d'arrache-pied. C'est le problème auquel nous devons faire face aujourd'hui. Je me demande combien de personnes dans cet établissement choisiront une carrière en agriculture. Il n'y a pas d'incitatif pour ce genre de choses. L'argent est un motivateur puissant, et les jeunes choisissent des emplois et des commerces parce qu'ils pensent qu'ils se débrouilleront bien financièrement et qu'ils espèrent pouvoir vivre de manière décente, eux et leurs familles, dans leurs collectivités. Malheureusement, beaucoup d'agriculteurs savent que lorsque l'on soustrait nos dépenses, nous sommes dans le rouge. Et cela ne s'est pas produit du jour au lendemain. C'est le résultat de ce qui s'est produit depuis quelques années.

– *Témoignages*, 5 mars 2007

Abstraction faite de ces formidables obstacles, il importe aussi de savoir que beaucoup de jeunes qui envisageraient peut-être de faire carrière dans l'agriculture y renoncent parce qu'ils n'arrivent pas à se procurer les sommes considérables nécessaires de nos jours pour lancer et exploiter une entreprise agricole, en dépit des mesures prises par le gouvernement fédéral pour faciliter les transferts intergénérationnels de biens agricoles, notamment les suivantes :

Report des gains en capital : Cette disposition fiscale encourage le transfert intergénérationnel des exploitations agricoles à l'intérieur de la famille en différant le paiement de l'impôt sur le capital sur un bien agricole cédé à un enfant⁵³ qui l'exploite principalement à des fins agricoles. Dans ces cas, la déclaration des gains en capital est différée jusqu'au moment où l'enfant vend le bien. Ainsi, l'impôt peut être différé

⁵³ La définition d'un enfant inclue les petits-enfants et les arrière-petits-enfants.

indéfiniment si la propriété agricole est transmise sans interruption d'une génération à l'autre.

Exonération cumulative des gains en capital : Les agriculteurs ont aussi droit à une exonération cumulative des gains en capital de 750 000 \$ à l'égard des biens agricoles admissibles. Dans le cas d'une famille agricole, le conjoint aussi a droit à une exonération de 750 000 \$, ce qui donne au total une exonération de 1,5 million de dollars de gains en capital. Si des enfants travaillent dans l'entreprise agricole, l'exonération peut encore augmenter.

Report attribuable à la réserve de 10 ans pour gains en capital : Il est possible de reporter l'impôt sur les gains en capital pendant au plus dix ans si le produit de la vente d'un bien agricole n'a pas été touché intégralement et si le bien en question est vendu à l'enfant de l'agriculteur. Au moins 10 % des gains en capital imposables doivent être reportés chaque année⁵⁴.

De plus, Financement agricole Canada (FAC) offre deux types de programmes de prêt afin de faciliter le transfert des actifs agricoles à la génération suivante, soit le prêt accélérateur et le prêt intergénération. Dans les deux cas, le vendeur joue un rôle dans le financement du prêt, tandis que FAC garantit le remboursement intégral. Dans les deux cas également, le vendeur touche une portion seulement du produit de la cession la première année et des versements par la suite.

La planification de la relève agricole n'est pas un processus facile. Elle fait intervenir des décisions lourdes de conséquences, complexes et à forte charge émotionnelle. Pour bien des agriculteurs, leur ferme n'est pas seulement une entreprise, mais l'endroit où ils vivent. Quand l'entreprise agricole change de mains, c'est souvent aussi la maison familiale qui change de mains. Certains analystes estiment que beaucoup d'agriculteurs sont mal préparés à la relève ou sous-estiment la durée du processus et sa complexité⁵⁵. Le gouvernement fédéral offre une aide financière aux agriculteurs qui veulent se donner un plan d'entreprise ou planifier leur relève et ce, par la voie des Services spécialisés de planification d'entreprise (SSPE). Il offre aussi un programme d'Évaluation de l'exploitation agricole souvent utile aux agriculteurs parce qu'il facilite la planification financière préalable à la réalisation d'un plan de relève avec l'aide des SSPE.

⁵⁴ Les autres biens admissibles sont les biens de pêche familiaux, les actions admissibles de petite entreprise et les dons, à des donataires reconnus, de certains titres non-admissibles.

⁵⁵ Mémoire de Young Parkyn McNab présenté au Comité par Hank G. Van Beers, préfet de la 5^e division du district municipal de Taber le 7 mars 2007.

Le comité se demande si les ressources sont suffisantes pour faciliter le transfert de biens et d'équipement agricoles à la génération montante. Il pense par ailleurs possible d'améliorer les mesures fiscales pour faciliter les transferts de propriété agricole, comme l'a proposé Hank G. Van Beers, préfet de la 5^e division du district municipal de Taber :

Se constituer un inventaire et payer l'équipement est l'affaire de toute une vie. Quand un agriculteur prend sa retraite, il vend tout en un an, et les taxes sont payées. Il doit quand même continuer de vivre, mais les possibilités et les façons de réinvestir une partie de son argent sont réduites. Pourtant, je suis certain qu'il serait intéressé à soutenir un peu le secteur agricole. Il est possible de transférer des gains en capital à des membres de sa famille immédiate. On a notamment proposé d'étendre ce droit à des personnes ne faisant pas partie de la famille immédiate si, grâce à cette vente, le fermier peut assurer des revenus à la génération suivante [...] L'autre recommandation consistait à prolonger l'application de la réserve pour gains en capital à 20 ans au lieu de 10. Je crois qu'en ce moment, la période est de 10 ans; si nous pouvions étaler cela sur 20 ans, ce serait utile également.

– *Témoignages*, 7 mars 2007

Compte tenu de ce qui précède, le comité estime que le gouvernement fédéral doit faire davantage pour faciliter la relève en agriculture.

RECOMMANDATION 3-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral supprime l'impôt sur les gains en capital réalisés à la cession à un enfant de biens agricoles admissibles d'une entreprise agricole active (selon la définition donnée par la Loi de l'impôt sur le revenu), si l'enfant s'engage à poursuivre une exploitation active. Le comité recommande aussi que le gouvernement fédéral revoie et bonifie les mesures fiscales comme le Report attribuable à la réserve de 10 ans pour gains en capital et d'autres mesures fiscales connexes pour faciliter le transfert des biens agricoles à la génération suivante. Le gouvernement fédéral devrait aussi encourager les agriculteurs à planifier la relève et accroître l'aide qu'il leur accorde à cet égard.

Multifonctionnalité – Une nouvelle façon de concevoir la ferme

Certaines des façons dont les Européens ont étudié ce problème sont très intéressantes. Ils appliquent une approche multifonctionnelle; à leurs yeux, l'agriculture ne sert pas qu'à produire des denrées. À la ferme, les gens jouent plusieurs rôles, et notamment certains rôles très importants sur le plan environnemental. La ferme est un lieu pour piéger le carbone et protéger les bassins hydrographiques et ainsi de suite, et ce sont là des rôles qui peuvent être appuyés. J'envisagerais sérieusement ce côté des choses. Bon nombre

d'agriculteurs vous diront qu'ils veulent gagner leur pain. Ils veulent obtenir un juste prix en échange de ce qu'ils produisent et j'envisagerais globalement les produits de manière à y inclure les produits environnementaux. Ce serait probablement une des façons les plus intéressantes d'utiliser les fonds prévus, sur plusieurs fronts.

– Diane Martz, directrice de la recherche,
Centre d'excellence pour la santé des femmes – Région des Prairies,
Témoignages, 23 novembre 2006

Il faut mettre en place une politique agricole qui vise l'autosuffisance alimentaire nationale, basée sur la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture et ses nouvelles fonctions. L'agriculture est en train de changer. L'agriculture de demain aura de nouvelles fonctions de production d'énergie, les centrales éoliennes, les biocarburants. Elle aura également de nouvelles fonctions écologiques comme la séquestration du carbone. On voit que demain l'agriculture sera différente de ce qu'elle a été.

– Bruno Jean, titulaire, Chaire de recherche du Canada en développement rural,
Université du Québec à Rimouski,
Témoignages, 26 octobre 2006

Pour beaucoup de Canadiens, l'agriculture c'est d'abord et avant tout la production de denrées alimentaires et de fibres. Si ce sont là effectivement les principales activités agricoles, il est en cependant bien d'autres. On peut penser par exemple à la production de carburants renouvelables, ou de produits médicaux ou pharmaceutiques naturels, ou de matières premières destinées à la production industrielle. Par ailleurs, les terres agricoles peuvent avoir des usages secondaires planifiés ou fortuits comme la protection de la biodiversité et des bassins hydrographiques, la conservation des sols ou la prévention de l'érosion. Elles peuvent aussi servir à réduire les émissions de gaz à effet de serre ou à prévenir les dommages causés par les incendies et les inondations. Enfin, l'agriculture remplit toutes sortes de fonctions sociales : sécurité alimentaire, nutrition et protection de la santé, emploi rural, peuplement des régions éloignées et préservation des marchés locaux et du patrimoine rural.

Dans ce contexte, le terme multifonctionnalité exprime une notion dont nous sommes tous instinctivement conscients, à savoir que l'agriculture présente de nombreux avantages sociaux. Bon nombre cependant ne sont pas reflétés dans les prix des marchandises et pour lesquels l'agriculteur n'est aucunement indemnisé. Comme l'a dit Peter Apedaile, professeur émérite au département d'économie rurale de l'Université de

l'Alberta, « Ce pays a besoin de cultivateurs, pour toutes sortes de raisons. La plupart de ces raisons sont étrangères aux forces de l'offre et de la demande sur le marché. Par conséquent, la valeur des services que fournissent les cultivateurs n'est pas mise en évidence. » (*Témoignages*, 9 novembre 2006)

Anthony Fuller, professeur à l'École de design environnemental et de développement rural de l'Université de Guelph, estime que le Canada doit suivre l'exemple de nombreux pays européens et repenser le rôle de l'agriculture et des propriétaires fonciers ruraux dans la société :

C'est la question de la décennie, voire du siècle. Les terres et les gens qui les occupent ont un rôle majeur à jouer. L'augmentation des subventions dont vous parlez, du moins en Europe très certainement, s'explique par le fait que l'Europe est déjà en train de passer de la catégorie bleue à la catégorie verte et abandonne le soutien au produit au profit du soutien à l'environnement. Les Européens encouragent les propriétaires fonciers — j'utilise cette expression parce que les personnes qui sont propriétaires d'une terre ne la cultivent pas nécessairement — à participer aux biens et services environnementaux. Ils prennent soin de nos cours d'eau, de nos forêts et de nos terres, et tentent également leur chance sur le marché avec des produits. C'est une contribution valable et majeure que l'État peut faire, par le biais des terres, à la question environnementale, et elle résout partiellement la question agricole en même temps. Ça devient en quelque sorte un type de revenu garanti; cependant, il faut s'engager à fournir des services qui prennent soin de la terre de certaines façons, ce qui n'est peut-être pas la même chose.

— *Témoignages*, 31 octobre 2006

Roger George, président du comité de développement économique de la municipalité de Powassan, a fait écho à ces propos dans sa présentation au comité :

Au même titre que nous devons faire quelque chose de très sérieux pour l'environnement et pour lutter contre le changement climatique, nous devons mobiliser les propriétaires fonciers. Faisons donc participer les chefs d'entreprises rurales. Ce genre de mobilisation nous permettra de créer un centre de croissance, de bâtir une nouvelle économie qui bénéficiera de l'investissement de fonds publics. Ce genre d'investissement nous permettra de garder des collectivités rurales en santé. Je pourrais vous donner de multiples exemples de ce genre de changements en Europe, comme le programme de plantation d'arbres. Les Européens avaient arraché toutes leurs haies et bien d'autres types de végétaux. Ils s'étaient ensuite demandés où les oiseaux étaient passés. Et bien, les oiseaux sont revenus et, en Europe seulement, on dénombre cinq millions d'ornithologues amateurs. C'est une activité énorme. Un agriculteur peut désormais faire de l'argent en louant une partie de son domaine. Au Danemark, un exploitant

agricole a dépensé 30 000 \$ pour construire une tour d'observation. C'est le meilleur investissement qu'il ait jamais fait.

– *Témoignages*, 17 avril 2007

Certains témoins, comme Cynthia Edwards, directrice nationale des relations gouvernementales et industrielles à Canards Illimités, est d'avis qu'il faut intégrer la conservation à la nouvelle stratégie en matière de politiques et programmes agricoles et qu'il importe de consulter à cet égard les agriculteurs à temps plein et à temps partiel, de même que les propriétaires fonciers ruraux, qui sont les gardiens de la terre et ont un rôle à jouer dans la protection de l'environnement.

La conservation des milieux naturels devrait faire partie de la nouvelle approche à la politique agricole. On peut tirer profit des nombreux avantages qu'elle comporte et offrir de nouveaux débouchés aux habitants des régions rurales. On espère que cela contribuera à attirer de nouveaux résidents, y compris des immigrants, dans ces lieux particuliers. C'est l'occasion pour le gouvernement du Canada d'abandonner les points de vue traditionnels qui ont contribué à développer l'économie de ce pays et d'adopter une nouvelle vision pour les régions rurales du Canada. Nous devons faire un choix : laisser les régions rurales se dégrader ou tirer profit de leurs richesses intrinsèques. Je ne suis pas prête à abandonner le Canada rural à son sort. Il nous faut une approche élargie qui reconnaît la valeur du capital naturel en dehors des industries traditionnelles axées sur le marché, et une approche stratégique en vue de mettre à profit nos atouts. Je conclus. Une politique efficace sur les biens et services écologiques qui reconnaît et récompense la contribution des propriétaires fonciers et des gestionnaires des terres en régions rurales est un élément important d'une stratégie intégrée de lutte contre la pauvreté en milieu rural. En mettant l'accent sur le capital naturel et sur les biens et services écologiques qui en découlent, elle peut contribuer à diversifier les sources de revenus, promouvoir le développement durable de l'agriculture et améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la population canadienne.

– *Témoignages*, 26 avril 2007

Plusieurs témoins ont insisté sur le rôle prépondérant de l'agriculture dans la santé et la protection à long terme de l'environnement. Les agriculteurs et les propriétaires ruraux sont les intendants essentiels de la terre, mais ils n'ont pas toujours les moyens de prendre des mesures propres à minimiser les atteintes potentielles à la terre, l'air et l'eau. Certaines réglementations environnementales, comme celle qui impose l'établissement de zones tampons autour des zones humides et des cours d'eau, risquent fort de faire grimper les coûts de production ou de réduire l'usage et la valeur des terres. Dans ces

cas, comme l'ont fait valoir des témoins, il faut offrir aux propriétaires concernés des indemnités suffisantes.

Si c'est pour le bien public, l'ensemble du public doit en assumer les coûts et pas seulement les agriculteurs. Prenons le cas d'une personne qui achète une propriété de 300 acres afin d'en tirer un revenu pour faire vivre sa famille et payer la scolarité de ses enfants. Par la suite, la Loi sur l'eau saine, les énoncés de politique provinciale, et la Loi sur les espèces en péril entrent en vigueur. Si cette famille n'a plus accès à une partie de ces 300 acres, soit 100 ou 150 acres, elle n'a plus la possibilité de subvenir à ses besoins. Bien entendu, il est important pour tous d'avoir accès à de l'eau saine. En revanche, un agriculteur qui fait l'achat d'une propriété a souvent un objectif précis en tête, un projet qu'il a soigneusement préparé après avoir étudié toutes les données pertinentes pour s'assurer qu'aucune restriction ne s'applique. Évidemment, les choses peuvent changer, mais les personnes qui se voient priver de leur droit à subvenir à leurs besoins, à utiliser leur propriété et à en profiter, devraient être indemnisées en temps opportun.

– Jacqueline Fennel, Leeds and Grenville Landowners Association,
Témoignages, 1^{er} mai 2007

Il est crucial que les objectifs environnementaux, souvent conçus par des gens qui vivent en milieu urbain, reflètent la réalité des gens qui gagnent leur vie en milieu rural. David Freshwater, professeur et directeur des études supérieures en économie agricole à l'Université du Kentucky, a fait part des préoccupations suivantes au comité :

Ce qui se produit, c'est qu'on se retrouve avec une plus forte population banlieusarde coupée des campagnes, qui considère que la valeur d'agrément des régions rurales est le principal intérêt qu'elles présentent, au lieu de tenir compte du fait que les gens qui y vivent doivent gagner leur vie. De plus en plus, nous aurons des politiques qui seront souhaitables du point de vue national, mais qui feront porter de lourds fardeaux aux habitants des régions rurales, parce qu'on leur retirera leur gagne-pain, à moins de leur offrir un autre moyen de poursuivre leurs activités. Peut-être devrions-nous procéder ainsi, mais dans ce cas, nous devons offrir une compensation à ceux qui perdent au change, parce que cela représente des gains substantiels pour la société.

– *Témoignages*, 21 novembre 2006

Le gouvernement fédéral administre plusieurs programmes à l'appui de la protection de l'environnement en agriculture, par exemple une aide financière pour la réalisation de plans environnementaux en agriculture par la voie du Programme national de gérance agroenvironnementale et du Programme de couverture végétale du Canada. Ces mesures et d'autres encore encouragent les agriculteurs à adopter des pratiques propres à réduire l'empreinte écologique de leur exploitation, à protéger la qualité de l'eau, à réduire les

émissions de gaz à effet de serre, à soutenir la biodiversité et à protéger les habitats fauniques. Le comité est encouragé de constater que le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire finance des Initiatives pilotes de recherche sur les biens et services écologiques⁵⁶ par l'intermédiaire de son Programme pour l'avancement du secteur canadien de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Ces recherches devraient contribuer à l'élaboration de la politique en matière de produits et services écologiques et de la prochaine politique agricole du Canada⁵⁷.

RECOMMANDATION 3-3 : Le comité recommande que, dans le contexte du cadre stratégique agricole proposé, le gouvernement fédéral établisse des paiements directs à l'égard des biens et services écologiques fournis par les agriculteurs et les propriétaires ruraux.

Le Canada possède plus de 20 % des ressources en eau douce du monde, mais son territoire ne renferme que 2 % de la population mondiale; dans ces conditions, on peut comprendre que les Canadiens s'imaginent qu'ils disposent de réserves d'eau inépuisables. Or, ce n'est malheureusement pas le cas. Dans le sud de l'Alberta, par exemple, des témoins nous ont signalé de graves pénuries d'eau à Lethbridge et dans les collectivités rurales environnantes. Dans le passé, on pouvait compter sur les glaciers pour alimenter les aquifères et les canaux d'irrigation, mais ceux-ci ont beaucoup fondu. Dans le nord de l'Alberta, l'exploitation des sables bitumineux draine les rivières, entraînant un risque de pénurie d'eau. Ailleurs, le niveau de l'eau dans les Grands Lacs est au plus bas, sans qu'on sache très bien pourquoi. La situation en Alberta, en Ontario et ailleurs illustre deux faits importants au sujet des ressources en eau du Canada. D'abord, une bonne partie des ressources en eau du Canada ne sont pas renouvelables; elles ont été laissées par l'ère glaciaire dans les aquifères souterrains et dans les Grands Lacs, ou se trouvent emprisonnées dans les glaciers, la neige et les nappes de glace. Si le Canada possède effectivement 20 % de l'eau douce du monde, il ne possède que 9 % des

⁵⁶ Pour un complément d'information à ce sujet, voir Annie Royer et Daniel-Mercier Gouin, *Contribution potentielle au revenu agricole des paiements pour les biens et services écologiques*, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Ottawa, 2007,
http://www4.agr.gc.ca/ressources/prod/doc/pol/pub/eco_serv/pdf/eco_serv_f.pdf.

⁵⁷ Agriculture et Agroalimentaire Canada, « Policy Principles: EG&S And Policy Principles » :
http://www.agr.gc.ca/acaaf/egs/bseprincipe_f.html.

sources d'eau douce *renouvelables*. Ensuite, 60 % environ de l'eau douce du Canada coule vers le nord, loin des grands centres démographiques⁵⁸.

Comme les agglomérations urbaines abritent une part toujours plus grande de la population canadienne, dans le sud du pays, il sera de plus en plus difficile de répondre à la demande à partir de ressources en eau non renouvelables et limitées. Les zones rurales, et en particulier les zones agricoles, joueront un rôle crucial à cet égard pour répondre aux pénuries actuelles ou imminentes tout en préservant l'intégrité de l'environnement. On voit déjà à certains signes que les régions rurales et les régions urbaines sont prêtes à collaborer.

Peter Apedaile a dit au comité qu'il représente 26 collectivités rurales de l'Alberta qui négocient actuellement avec la ville d'Edmonton un plan de gestion intégrée du bassin hydrographique de la rivière Saskatchewan Nord, une rivière d'origine glaciaire qui appartient au réseau de la rivière Saskatchewan, le plus vaste réseau hydrographique des provinces de l'Ouest. L'entente n'est pas encore finalisée, mais M. Apedaile pense que le plan de gestion du réseau hydrographique pourrait, dans le cadre d'une stratégie plus vaste, servir à conférer aux produits agricoles de ces régions rurales de l'Alberta un sceau d'« intégrité écologique », une appellation qui, d'après lui, appellera un prix de prestige.

Encadré 3-2 : Ville de New York – Une gestion réussie des bassins hydrographiques

[traduction]

Il y a eu, pendant des dizaines d'années, des conflits constants entre la ville de New York et les villes des monts Catskill situées au nord, dans le bassin hydrographique de la ville. En 1993, l'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis a enjoint au gouverneur de l'État de New York d'inviter à une réunion des représentants de la ville de New York, de l'État de New York, des villes du bassin hydrographique, de l'EPA et des groupes de protection de l'environnement pour négocier un programme juste et équitable de gestion du bassin hydrographique qui devait protéger les approvisionnements en eau de la ville tout en évitant à celle-ci d'avoir à construire à grands frais une usine de filtration de l'eau provenant des bassins Catskill et Delaware, et cela, en respectant les préoccupations et les objectifs des comtés du nord de l'État.

⁵⁸ Environnement Canada, site Web sur l'eau douce, www.ec.gc.ca/water. Voir aussi Environnement Canada, Programme hydrométrique, http://www.wsc.ec.gc.ca/hydrometric/main_f.cfm?cname=hydrometric_f.cfm; Gilles Rhéaume et John Roberts, *Mission possible : pour une prospérité durable au Canada*, Rapport final du Projet Canada, vol. II, Conference Board du Canada, 2007, p. 4.

Les négociations ont abouti à une entente qui fera marque, en mettant un terme à des controverses de longue date et en énonçant les responsabilités et avantages des principales parties concernées. La ville va finaliser sa réglementation sur l'utilisation des sols du bassin, faire l'acquisition des terres sensibles pour protéger les réservoirs et cours d'eau clés, multiplier les tests de qualité de l'eau dans le bassin et soutenir des partenariats (y compris des investissements importants dans la mise à niveau des installations de traitement des eaux usées, la création d'un fonds pour le développement économique compatible du bassin et d'un conseil régional de partenariat dans le bassin hydrographique). L'État de New York adoptera la réglementation de la ville relative au bassin hydrographique et des permis d'acquisition de terres compatibles avec la mise en œuvre de l'entente et créera un bureau de l'inspecteur général du bassin hydrographique chargé de voir à l'application des règlements de la ville pour protéger la santé publique. L'EPA continuera de contrôler l'exemption de filtration de la ville de New York et les mesures prises par la ville et par l'État pour assurer la mise en œuvre de l'entente. Enfin, les résidents du bassin pourront mettre leur propriété en valeur sous réserve des dispositions de la réglementation ou vendre celle-ci à la ville. En outre, les représentants des collectivités du nord de l'État participeront au conseil régional du partenariat du bassin hydrographique, lequel comprendra des représentants de l'État, de la ville et des consommateurs du sud de l'État.

Source : Environmental Protection Agency, <http://www.epa.gov/owow/watershed/ny/nycityfi.html>.

Bill Reimer de l'Université Concordia de Montréal a proposé que les collectivités rurales et les collectivités urbaines étudient les arrangements conclus entre la ville de New York et les collectivités des monts Catskill, à une centaine de kilomètres au nord de la ville (détails à l'encadré 3-2). D'après M. Reimer, dans cette entente, la ville de New York a reconnu « l'importance des Catskills pour l'eau de la ville et la préservation de la qualité de cette eau, ce qui est intimement lié au problème du développement communautaire. » (*Témoignages*, 31 octobre 2006)

Le comité estime que, comme aux États-Unis, le gouvernement fédéral du Canada peut et doit favoriser la conclusion d'ententes sur les bassins hydrographiques analogues à celles qui assurent une des meilleures eaux potables du monde à la ville de New York et le développement économique durable de la région des monts Catskill. Ces ententes doivent offrir aux collectivités rurales concernées le financement et l'aide dont elles ont besoin pour développer leur économie de manière durable dans le souci de la qualité des approvisionnements en eau potable. Elles doivent prévoir aussi l'indemnisation des propriétaires fonciers privés dont les terres doivent contribuer à la protection des bassins hydrographiques.

RECOMMANDATION 3-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par une coordination des activités d'Environnement Canada, des organismes fédéraux de développement économique régional et du ministère proposé des Affaires rurales, aide à organiser et à financer l'élaboration d'ententes de protection des bassins hydrographiques entre les collectivités urbaines et les principales parties intéressées dans les collectivités rurales concernées. Ces ententes doivent prévoir une indemnisation suffisante des collectivités rurales, y compris des propriétaires fonciers, pour leurs activités de protection des bassins hydrographiques.

Dans sa présentation au comité, Canards Illimités Canada a recommandé l'octroi de fonds fédéraux additionnels pour encourager les propriétaires fonciers privés et les collectivités rurales à préserver les zones humides pour en faire des habitats de la sauvagine. Ces zones peuvent en outre contribuer à alimenter les réseaux hydrographiques ruraux et constituer une importante source de tourisme pour les collectivités rurales⁵⁹. Comme nous l'a dit Cynthia Edwards, directrice nationale des relations gouvernementales et industrielles à Canards Illimités Canada, « [L]es propriétaires fonciers qui conservent ou restaurent des milieux naturels pourraient aussi tirer profit des terres qui ont été retirées de la production agricole grâce à l'augmentation du tourisme et des activités de loisir. » (*Témoignages*, 26 avril 2007)

L'organisation a recommandé entre autres une augmentation du financement du Programme d'intendance de l'habitat pour les espèces en péril (PIH) d'Environnement Canada. Ce programme a été créé en 2000 et doté initialement d'une somme de 45 millions de dollars. Il finance des projets comme celui du bassin hydrographique de la rivière Thames supérieure où 37 espèces sont mises en péril par la mise en valeur et l'utilisation de l'ensemble des terres. Depuis 2000, le programme a financé plus de 1 000 projets pour un total de 62 millions de dollars; ces projets ont permis de réunir 153 millions de dollars de plus, ce qui représente un investissement total de 215 millions de dollars. « Depuis sa création, le PIH a contribué à la protection de plus de 240 000 ha d'habitat et à la mise en place de mesures temporaires de protection de l'habitat visant

⁵⁹ Les représentants de Canards Illimités ont dit aussi que l'organisation étudiait des recherches sur la séquestration du carbone dans les terres humides. On parlera plus loin dans le chapitre de la séquestration du carbone et de l'échange de droits d'émission de carbone.

370 000 ha supplémentaires⁶⁰. » D'après le *Rapport sur le rendement 2005-2006* d'Environnement Canada, le Programme « a permis à 10 400 personnes de s'engager directement dans les projets et une multitude d'autres personnes ont pu s'y rattacher par l'intermédiaire de différentes activités éducatives et de sensibilisation⁶¹ ».

Depuis l'expiration du financement quinquennal initial, le financement du programme est alloué sur une base annuelle, ce qui nuit à la planification à long terme. La plus récente dotation, annoncée en mai 2007, s'élevait à 4,5 millions de dollars⁶². Le gouvernement fédéral a promis d'autres annonces prochainement, et le comité espère qu'il respectera son engagement. Nous aimerions que le PIH bénéficie d'un financement à long terme stable.

RECOMMANDATION 3-5 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral assure au Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril d'Environnement Canada un financement stable à long terme sur une période de cinq ans.

Planification en vue du changement climatique

L'activité agricole primaire est à l'origine de 8 % environ des émissions de GES du Canada⁶³. Comme on le dit dans la publication d'AAAC, *L'agriculture et les changements climatiques*, les agriculteurs doivent relever deux défis : gérer les risques associés au changement climatique, et réduire les émissions et améliorer les puits de carbone.

⁶⁰ Environnement Canada, Service canadien de la faune, Programme d'intendance de l'habitat pour les espèces en péril, « Au sujet du programme », <http://www.cws-scf.ec.gc.ca/hsp-pih/default.asp?lang=Fr&n=2D1DA0C5-1>.

⁶¹ Environnement Canada, *Rapport sur le rendement 2005-2006*, p. 62, www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/0506/EC-EC/ec-ec_e.pdf.

⁶² Environnement Canada, « Le nouveau gouvernement du Canada annonce un financement de 4,5 millions de dollars pour la protection de la diversité biologique », Communiqué de presse, 22 mai 2007, http://news.gc.ca/web/view/fr/index.jsp?articleid=305869&categoryid=9&do_as=true&view_as=search&keyword_as=Habitat+Stewardship+Program&df_as=1&mf_as=1&yf_as=2002&dt_as=18&mt_as=10&yt_as=2007&categoryid=9&do_as=true&view_as=content&keyword_as=Habitat+Stewardship+Program&df_as=1&mf_as=1&yf_as=2002&dt_as=18&mt_as=10&yt_as=2007&.

⁶³ Rapport sur l'inventaire national du Canada, 1990-2005, fumier (méthane et oxyde d'azote), fermentation entérique (méthane), cultures (dioxyde de carbone), engrais (oxydes d'azote).

(a) Gérer les risques

Contrairement à la plupart des autres activités économiques, l'agriculture est très sensible aux conditions du temps, si bien que le phénomène du changement climatique ajoute encore aux impondérables. Comme on le note dans le rapport du comité de 2003 intitulé *Le changement climatique : nous sommes menacés*, les recherches montrent que le changement climatique ne touchera pas le Canada de manière progressive et régulière, mais qu'il suscitera des phénomènes météorologiques extrêmes. Les répercussions de ce phénomène varieront d'une région à l'autre et d'un produit à l'autre, ce qui pourrait entraîner des changements dans la distribution de la production agricole.

Certaines régions seront sans doute avantagées par la hausse des températures moyennes et les nouvelles tendances des précipitations, lesquelles ont déjà allongé la saison de culture à certains endroits. Dans le nord, là où les sols s'y prêtent, la production agricole pourrait éventuellement augmenter. Dans d'autres régions, il pourrait devenir possible de cultiver de nouvelles espèces. L'accroissement de la quantité de dioxyde de carbone dans l'atmosphère pourrait aussi faire augmenter les rendements. Certains témoins, comme Laurier Guillemette de Kapuskasing en Ontario, pensent que le gouvernement fédéral devrait faire davantage pour mettre en valeur les terres agricoles du Nord.

Je crois que le gouvernement fédéral pourrait aider. Je ne crois pas qu'en ce moment, les institutions locales ou régionales travaillant dans le domaine agricole étudient ce phénomène et profitent du réchauffement global. Par contre, depuis longtemps, d'après les recherches faites antérieurement dans la région, on sait que la région du nord est très bien placée pour produire les meilleures céréales en Ontario et même, je dirais, au Canada. On a le climat favorable pour cette production. Le réchauffement global peut avoir des effets néfastes pour certaines parties du Canada, mais pour notre région, cela apporte des avantages. Je crois qu'aujourd'hui, on est placé dans une situation où l'on doit saisir cette occasion et quant à moi, c'est pressant parce que notre population agricole est presque non existante aujourd'hui.

– Témoignages, 1^{er} juin 2007

Ce bel optimisme ne vaut pas nécessairement pour les agriculteurs des autres régions. En effet, la chaleur, la sécheresse et le manque d'humidité associés au réchauffement climatique pourraient endommager les cultures. À l'opposé, une modification des

précipitations pourrait causer des inondations. D'autres risques pourraient augmenter : érosion des sols, infestations d'insectes, mauvaises herbes (si les herbicides actuels perdent en efficacité) et nouvelles maladies. Le bétail pourrait être durement éprouvé par des périodes de chaleur extrême ou de nouveaux types d'insectes ou de maladies. Certaines habitudes culturelles pourraient devoir changer, par exemple les semailles de printemps des petites céréales dans les Prairies⁶⁴. Enfin, comme les collectivités rurales ne peuvent pas se déraciner pour suivre le mouvement vers le nord de la production agricole, les conséquences économiques et sociales du phénomène pourraient être considérables, en particulier dans les Prairies.

Le changement climatique aura sans doute des effets prononcés sur l'agriculture canadienne, mais ceux-ci dépendront aussi de ce qui se passe au niveau mondial. Si la production et les rendements baissent davantage dans les autres pays qu'au Canada, les agriculteurs canadiens pourraient bénéficier de l'augmentation concomitante des cours des produits de base. Par ailleurs, les mesures que prendront les autres gouvernements pour soutenir l'agriculture joueront elles aussi un rôle important.

Les gouvernements ont un rôle à jouer pour atténuer les risques associés au changement climatique. Comme le comité l'a dit dans son rapport sur le changement climatique, le gouvernement fédéral doit prendre l'initiative et coordonner les efforts déployés pour prédire les conséquences du changement climatique et s'y adapter. Il faut que les programmes de gestion du risque financier des exploitations agricoles soient suffisamment souples pour composer avec les nouvelles réalités du changement climatique. Il faut financer des travaux de recherche pour mettre au point de nouvelles technologies et de nouvelles variétés résistantes à la sécheresse. On pourrait avoir besoin de nouveaux systèmes de prévision du temps. La baisse des précipitations pourrait susciter des conflits au sujet de l'utilisation de l'eau et exiger de nouvelles techniques d'irrigation.

Ainsi, il est essentiel que toutes les parties concernées prennent des mesures pour s'adapter au changement climatique. Al Douglas, chercheur et chargé de cours en

⁶⁴ Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Changements climatiques*,
<http://www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/display-afficher.do?id=1186578200124&lang=f>.

changement climatique à l'Université Laurentienne de Sudbury, en Ontario, a loué la faculté d'adaptation naturelle des agriculteurs, tout en disant que le changement climatique va apporter des risques et incertitudes nouveaux. Il pense que les méthodes d'adaptation éprouvées risquent de ne plus convenir à la nouvelle donne.

Il est important de comprendre que les agriculteurs ont du ressort. Ils ont fait face à de nombreuses difficultés au fil des ans et ils ont su s'adapter. Le problème, c'est que les conditions que nous observerons à l'avenir ne seront pas nécessairement celles que nous avons connues par le passé. Il est probable que nous serons confrontés à de tout nouveaux défis associés aux changements climatiques. Cela s'accompagne d'un certain niveau d'incertitude.

– *Témoignages*, 6 décembre 2007

(b) Crédits de carbone

Le Canada compte plus de 67,5 millions d'hectares de terres agricoles. Cette vaste superficie présente un potentiel considérable, car les agriculteurs pourraient contribuer à réduire l'impact du changement climatique en intégrant la séquestration du carbone à leurs pratiques culturales. On pense par exemple à des plantations brise-vent, à des systèmes de culture sans labours ou avec peu de labours, et au retrait des terres marginales de la production. Il serait par ailleurs possible de réduire les émissions de GES par l'emploi de nouvelles méthodes d'alimentation des ruminants et de stockage du fumier. Le gros des émissions de GES issues de l'agriculture est constitué de méthane et d'oxyde d'azote; les émissions de dioxyde de carbone provenant de l'agriculture sont pratiquement négligeables. Les agriculteurs peuvent néanmoins réduire les émissions et stocker du carbone. En outre, grâce aux crédits de carbone, ils peuvent protéger l'environnement et arrondir leurs fins de mois⁶⁵.

Le système d'échange de crédits d'émission de carbone pourrait comporter des crédits compensatoires, ce qui pourrait contribuer à réduire les émissions de GES. Essentiellement, les « grands émetteurs finals »⁶⁶ (GEF) seraient assujettis à une

⁶⁵ Certaines de ces pratiques culturales (comme les cultures sans labours) présentent l'avantage additionnel de contribuer à la rétention de l'humidité dans les sols. Elles sont ainsi doublement efficaces dans le contexte d'une stratégie d'adaptation au changement climatique au niveau de la ferme.

⁶⁶ D'après Ressources naturelles Canada, les grands émetteurs finals sont principalement les secteurs suivants : pétrole et gaz, électricité, mines et fabrication. Les secteurs des mines et de la fabrication comprennent les activités suivantes : produits chimiques; engrais; pâtes et papiers; mines; fusion et raffinage (aluminium compris); acier; ciment; chaux; et verre.

réglementation les forçant à réduire leurs émissions. Si un GEF ne peut pas le faire de manière rentable, il pourrait acheter des crédits compensatoires auprès d'activités n'appartenant pas aux secteurs réglementés, notamment auprès d'agriculteurs. L'agriculture ne sera pas un secteur réglementé. Les agriculteurs pourraient vendre ou louer des crédits de carbone, qui représenteraient des réductions des émissions ou la séquestration de carbone dans le sol. Certains voient dans un tel système un moyen de réduire les émissions, de relever le revenu agricole et de protéger les terres. Germain Dauk, par exemple, membre du comité d'action sur l'économie rurale en Saskatchewan, est emballé par les possibilités de la séquestration du carbone pour le secteur agricole :

L'agriculture risque fort de représenter une solution pour des questions comme le changement climatique. Nous avons en quelque sorte été des pionniers dans le concept de l'ensemencement direct il y a 16 ans; tout le monde nous a emboîté le pas. C'est devenu commun maintenant et a le potentiel de capter le carbone. Il existe un réel désir de convertir une partie de nos terres agricoles — en particulier les terres à blé plus marginales — en pâturages. Les pâturages ont la capacité de capter beaucoup plus de carbone que la céréaliculture. Les arbres ont beaucoup plus de capacité de capter le carbone en raison de leur taille. Il existe un énorme potentiel.

— *Témoignages*, 8 mars 2007

L'utilité des crédits de carbone pour les agriculteurs dépendra essentiellement de leur valeur. En Amérique du Nord, la valeur des crédits de carbone est déterminée sur le Chicago Climate Exchange, une bourse où sont négociés les crédits associés aux réductions des émissions de GES. Depuis 2004, le prix fluctue entre un et cinq dollars américains la tonne métrique et se situe actuellement autour de deux dollars la tonne. Il existe divers types de crédits compensateurs en agriculture; par exemple, les producteurs du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta qui s'engagent à faire des cultures sans labours de 2006 à 2010 peuvent vendre des crédits de carbone de 0,2 ou 0,4 tonne métrique de dioxyde de carbone par acre par année (le taux dépend du type de sol).

Actuellement, l'échange de crédits de carbone en Amérique du Nord est facultatif. La mise en œuvre de réglementations imposant des réductions des GES aurait des répercussions sensibles sur la valeur marchande des crédits de carbone. Le 26 avril 2007, le gouvernement fédéral a dévoilé *Prendre le virage : Un plan d'action pour réduire les gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique*, un plan en vue de l'adoption de

règlements visant à réduire les émissions de GES⁶⁷. On n'en connaît pas encore les détails, mais les entreprises seront obligées, par règlement, de respecter des cibles de réduction des émissions de GES. Le gouvernement fédéral envisage aussi d'instituer un mécanisme d'échange d'émissions, d'abord au niveau national, pour ensuite le lier avec les systèmes d'échange de droits d'émission des États-Unis et, éventuellement, du Mexique.

Jean-François Ménard, président d'Horizon Vert, a dit au comité qu'il était convaincu que les échanges de crédits de carbone seront avantageux pour les agriculteurs, en particulier si le Canada crée sa propre bourse :

En Europe, le prix du carbone est de 20 euros, soit environ 30 dollars canadiens. Il y a un marché; et il double chaque année. Une bonne partie de ce carbone peut être généré par les terres, par les agriculteurs. Environ 18 p. 100 du carbone négocié sur le marché provient de fermes. Des sommes importantes sont actuellement transigées dans ce marché.

– *Témoignages*, 18 mai 2007

Certains témoins, encouragés par l'intérêt potentiel des crédits de carbone pour les agriculteurs, recommandent cependant la prudence. La question de la propriété des crédits afférents aux terres louées, par exemple, pourrait faire problème : à qui reviennent les crédits et qui est tenu par les plafonds de production énoncés dans les ententes à long terme de crédit de carbone? Laurent Pellerin, président de l'Union des producteurs agricoles, nous a dit :

[N]ous informons nos agriculteurs qu'avant d'échanger leurs crédits de carbone à l'extérieur de la ferme — et, comme quelqu'un l'a dit précédemment, à l'extérieur du pays — ils doivent s'assurer qu'ils n'auront pas besoin de ces crédits plus tard. Par exemple, s'ils veulent passer de 100 à 200 moutons, ils augmenteront leur production de carbone et ils auront peut-être besoin de crédits de carbone. C'est la même chose pour les éleveurs de bovins ou pour tous les éleveurs. S'ils consomment davantage d'énergie, ils auront sans doute besoin de crédits. Il n'y a rien de clair à cet égard. Nous demandons aux agriculteurs d'être très prudents et s'ils prennent un engagement, de prendre un engagement à très court terme, non

⁶⁷ Des mesures similaires sont en cours d'élaboration au niveau provincial; l'Alberta, par exemple, est le premier endroit en Amérique du Nord à imposer des réductions des émissions, qui exigent une réduction annuelle de 12 % de l'intensité des émissions de GES de la part de grands émetteurs spécifiques (par rapport aux niveaux de 2003–2004). Certains analystes pensent que les émetteurs n'arriveront sans doute pas à respecter ces cibles, si bien qu'ils devront acheter des crédits de carbone, ce qui fera grimper le cours des crédits de carbone en Alberta.

pas un engagement qui s'échelonne sur des années, car leurs enfants auront peut-être besoin de ces crédits à l'avenir.

– *Témoignages*, 18 mai 2007

L'échange de crédits de carbone marque une ère nouvelle pour les agriculteurs canadiens et pourrait constituer pour chacun une entreprise complexe et coûteuse. Heureusement, les agriculteurs ont depuis longtemps l'habitude de travailler ensemble, par exemple dans des coopératives agricoles. On pourrait adopter la même démarche à l'égard des crédits de carbone pour minimiser le risque. Les agriculteurs pourraient vendre leurs crédits en bloc à un courtier-fournisseur qui les aiderait à s'y retrouver. Celui-ci négocierait des marchés avec les agriculteurs pour constituer un pool de crédits compensatoires de carbone qui seraient ensuite vendus dans une bourse de crédits de carbone. Le courtier-fournisseur se chargerait des formalités et assurerait la liaison entre le producteur et le marché du carbone.

Le comité pense que la séquestration du carbone et l'établissement d'un marché du carbone au Canada pourraient procurer un complément de revenu substantiel aux agriculteurs, mais que les débuts pourraient être difficiles, le temps que les agriculteurs apprivoisent cette nouvelle source de revenu potentiellement lucrative. Le gouvernement fédéral parraine, par l'intermédiaire d'Environnement Canada, un programme appelé Projet pilote d'élimination et de réduction des émissions et d'apprentissage (PPEREA) par lequel il achète des crédits de carbone auprès des requérants autorisés⁶⁸ à un prix fixe par tonne. Par exemple, si un agriculteur séquestre 10 000 tonnes de carbone une année donnée à un dollar la tonne, il touchera 10 000 \$. Le PPEREA a été conçu pour aider les gouvernements et le secteur privé « à découvrir et à mieux comprendre plusieurs éléments importants des échanges de droits d'émission »⁶⁹. Le programme a été lancé en 2002; le gouvernement a annoncé que le Programme a rempli sa mission et qu'il prendra fin en 2008. Une vérification interne du PPEREA a montré que, « comme l'expérience du Canada dans ce domaine était limitée, les nombreuses expériences concrètes offertes par les projets de réduction des émissions de GES du PPEREA, fondés sur les projets, offraient la perspective de jeter les bases nécessaires pour l'élaboration d'autres

⁶⁸ Les requérants doivent soumettre une demande au gouvernement fédéral.

⁶⁹ Environnement Canada, *Au sujet du PPEREA*, http://www.ec.gc.ca/perrl/about_f.html.

programmes et politiques⁷⁰ ». Dans l'ensemble, on a constaté que le programme fonctionnait bien et encourageait l'adoption hâtive de mesures de réduction des GES.

L'établissement d'une bourse canadienne des crédits d'émission de carbone ne se fera pas du jour au lendemain. En conséquence, dans l'intervalle, le gouvernement fédéral devrait continuer d'instituer des programmes comme le PPEREA pour mieux comprendre comment fonctionneront les échanges de droits d'émission et comment les agriculteurs et les propriétaires fonciers ruraux peuvent profiter de cette nouvelle possibilité.

RECOMMANDATION 3-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse le PPEREA ou qu'il institue des programmes similaires pour étudier les répercussions éventuelles, sur l'agriculture et d'autres secteurs d'activité, d'un système d'échange de crédits d'émission de carbone.

Biocarburants

Au Canada, le gouvernement fédéral soutient le secteur des biocarburants de deux manières : par l'imposition de leur emploi (en mélange) et par une aide financière. En décembre 2007, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il imposera une teneur en carburant renouvelable de 5 % dans l'essence d'ici 2010 et de 2 % dans le diesel. Pour ce qui est des incitatifs financiers, les producteurs canadiens de biocarburants peuvent toucher jusqu'à 0,10 \$ le litre pour l'éthanol et les autres solutions de rechange renouvelables à l'essence et jusqu'à 0,20 \$ le litre pour le biodiesel. Par ailleurs, les entreprises prêtes à se livrer à d'importants projets de démonstration de la prochaine génération de biocarburants au Canada peuvent demander une subvention au fonds fédéral des biocarburants (qui bénéficie d'une dotation de 500 millions de dollars). On encourage aussi la participation directe des producteurs à la production de biocarburants par le biais de l'Initiative pour un investissement écoagricole dans les biocarburants (200 millions de dollars), laquelle offre des contributions remboursables pour la construction et l'expansion ou l'agrandissement d'installations de production de biocarburants de transport. Pour obtenir une contribution, les producteurs agricoles doivent s'engager à investir dans les projets de production de biocarburants et à utiliser

⁷⁰ Environnement Canada, « Évaluation de l'initiative du Projet pilote d'élimination et de réduction des émissions et d'apprentissage (PPEREA) », <http://ec.gc.ca/ae-ve/default.asp?lang=Fr&n=C48C6AAC-1&offset=5&toc=show>.

des matières premières agricoles pour produire les biocarburants. Enfin, une autre mesure fédérale, l'Initiative des marchés de biocarburants pour les producteurs (20 millions de dollars) sert à aider les agriculteurs et les collectivités rurales à embaucher des spécialistes qui les aideront à élaborer des projets d'entreprise et à réaliser des études de faisabilité ainsi que d'autres analyses nécessaires à la création et à l'élargissement de la capacité de production de biocarburants, tout en attribuant aux producteurs agricoles une grande partie des droits de propriété des installations de production (plus du tiers).

Parmi les autres programmes susceptibles de soutenir l'expansion de l'industrie de biocarburants, mentionnons le Programme Agri-débouchés (134 millions de dollars), qui vise à accélérer la commercialisation de nouveaux produits, procédés ou services agricoles et le Programme d'innovation en matière de bioproduits agricoles (145 millions de dollars), lequel vise à mobiliser les chercheurs innovateurs qui travaillent dans les universités et les secteurs privé et public du Canada, et à intégrer les ressources de manière à accroître la capacité de recherche en matière de bioproduits et de bioprocédés agricoles. Divers programmes provinciaux contribuent aussi à soutenir l'industrie des biocarburants.

Encadré 3-3

[traduction]

Les biocarburants

On a observé ces dernières années un essor considérable du secteur des biocarburants (des solutions de rechange renouvelables à l'essence et au diesel) qui s'explique en grande partie par la décision des autorités américaines de promouvoir ces sources de carburant dans lesquelles elles voient une manière écologique de moins dépendre de sources d'énergie étrangères et d'aider du même coup l'agriculture. Au Canada en revanche, la promotion des biocarburants repose essentiellement sur les impératifs environnementaux et les objectifs de la politique agricole, et bien moins sur des questions de sécurité nationale.

Les vues sont partagées quant aux avantages sociaux, environnementaux et même économiques des biocarburants. Le débat est d'autant plus vif que les pouvoirs publics font une vigoureuse promotion de ce secteur. Certains analystes demandent s'il n'est pas irresponsable, d'un point de vue éthique, de se servir de denrées alimentaires pour faire fonctionner les automobiles. Certains vont même jusqu'à qualifier cette pratique de « crime contre l'humanité » parce qu'elle cause des pénuries alimentaires et entraîne une flambée des prix des denrées alimentaires qui affame des millions de pauvres. D'autres affirment que l'augmentation des prix des aliments aide les agriculteurs des pays pauvres et les encourage à accroître leur production, ce qui sera, à terme, avantageux pour les pays en développement. Ils ajoutent que les résidus provenant de biocarburants fabriqués à partir de maïs peuvent servir d'aliments pour les animaux, bien qu'il faut souligner que ces résidus sont plus coûteux à transporter que les grains de maïs et sont donc utilisés seulement dans les marchés à proximité des installations de production de biocarburants.

La question est de savoir si les biocarburants présentent un avantage environnemental net quand on tient compte des intrants agricoles comme l'eau, le carburant agricole, l'azote, le phosphore et les pesticides et d'autres facteurs. Certaines personnes estiment que l'avantage environnemental net est insuffisant pour justifier les fortes subventions gouvernementales offertes au secteur des biocarburants. Bien sûr, le débat porte essentiellement sur les biocarburants classiques fabriqués à partir de cultures (comme le maïs, le blé et le canola). Il est admis que la prochaine génération de biocarburants sera fabriquée à partir de résidus forestiers, de déchets agricoles, de mauvaises herbes comme le foin d'odeur et d'autres éléments de la biomasse, et pourrait présenter des avantages comparatifs considérables sur les biocarburants classiques fabriqués à partir de céréales et d'oléagineux. S'il existe de nombreux projets pilotes de production de biocarburants à partir de la biomasse, on n'en est pas encore à la production commerciale.

Enfin, reste à savoir si les biocarburants sont rentables à long terme et, ainsi, bons pour les régions agricoles. Certains disent que ce secteur crée de l'emploi dans les régions rurales, mais d'autres doutent de la viabilité de cette industrie compte tenu de l'envolée des cours des céréales et de l'augmentation du coût des engrais et d'autres intrants agricoles.

Source : J. Hill, E. Nelson, D. Tilman, S. Polasky et D. Tiffany, « Environmental, economic and energetic costs and benefits of biodiesel and ethanol biofuels », Délibérations de la National Academy of Sciences of the United States of America.

À en juger par l'existence de ces mesures de soutien et par les commentaires des témoins qui ont comparu devant le comité (notamment le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire), il semble y avoir consensus sur les avantages de l'expansion de la production de biocarburants pour les collectivités rurales et pour les agriculteurs, en particulier par l'augmentation de la demande à l'égard de leurs cultures et la propriété directe de raffineries de biocarburants.

Plusieurs témoins cependant ne sont pas certains qu'il soit avisé de se précipiter pour soutenir la production de biocarburants. Mark Partridge de l'Université de l'Ohio pense que le secteur des biocarburants aura sans doute relativement peu d'impact sur l'économie rurale du Canada.

Pour ce qui est des biocarburants, voilà une question intéressante du point de vue de la politique officielle. On s'agite beaucoup autour de cette question, et le potentiel est grand. J'encouragerais plus de recherches dans le domaine, car il importe d'éliminer notre dépendance à l'égard de sources d'énergie instables. Quant à nos collectivités rurales, je peux entrevoir que certains agriculteurs en profiteraient. Un des points que j'ai fait valoir pendant mon exposé, c'est que même si nous doublons la taille du secteur agricole canadien grâce aux biocarburants, secteur qui a fait l'objet de réductions massives, cela aurait un effet relativement faible sur l'économie rurale dans son ensemble. En un sens, ce n'est pas une solution pour les régions rurales dans leur ensemble, mais cela ne veut

pas dire que ce n'est pas une solution à d'autres problèmes, du point de vue des énergies de substitution.

– *Témoignages*, 26 octobre 2006

D'autres craignent que la production de biocarburants nuise à d'autres productions agricoles, en particulier à l'élevage des porcs et des bovins en faisant grimper les prix des provendes. Kurt Klein, un économiste de l'Université de Lethbridge, a fait la mise en garde suivante :

Il faut aussi être conscient des répercussions que cela pourrait avoir sur l'industrie des productions animales, en particulier l'industrie porcine au Manitoba et dans l'est de la Saskatchewan. D'énormes pressions s'exerceront sur l'industrie porcine. Il pourrait même y avoir des pressions sur l'industrie bovine en Alberta. Nous ne le savons pas encore. Personne n'a étudié ou même envisagé d'étudier cet aspect. Il faudrait le faire. En ce moment, le prix des céréales est exceptionnellement élevé en raison surtout de l'expansion rapide de la fabrication d'éthanol aux États-Unis. Cette situation aura une incidence considérable sur l'économie agricole, que nous produisons ou non des biocarburants.

– *Témoignages*, 30 novembre 2006

M. Klein a dit craindre aussi que le secteur traverse une bulle spéculative qui, en éclatant, causera du tort aux agriculteurs et aux collectivités rurales. Les risques tiennent au coût des céréales mêmes qui constituent la matière première d'alimentation (qui pourrait représenter plus de la moitié des coûts d'exploitation des bioraffineries), à l'instabilité des prix de l'énergie (il existe une forte corrélation entre le prix de l'éthanol et les prix de l'énergie), et à l'arrivée éventuelle de technologies concurrentes (par exemple, la découverte d'une nouvelle méthode rentable de production de biocarburant à partir de la biomasse pourrait entraîner la faillite des usines de la première génération). L'expérience récente aux États-Unis fait ressortir le caractère économiquement aléatoire de la production d'éthanol : malgré la hausse considérable des cours du pétrole et une importante aide gouvernementale, les raffineries américaines de biocarburants ont du mal à se tenir à flot⁷¹, car leurs marges bénéficiaires sont oblitérées par la flambée des prix des intrants (à cause de la hausse spectaculaire des prix des céréales) et la baisse des prix de l'éthanol. Dans un document récent, le Saskatchewan Institute of Public Policy a

⁷¹ « Ethanol Craze Cools As Doubts Multiply », *Wall Street Journal*, 28 novembre 2007, http://online.wsj.com/public/article/SB119621238761706021-WyAp6f_YynWmwFH2YHQ3bn6VEp4_20071228.html?mod=tff_main_tff_top.

soulevé la question plus large de savoir s'il est bien avisé, de la part du gouvernement, de soutenir le secteur des biocarburants au lieu d'accorder d'autres formes d'aide aux agriculteurs :

Sur le plan de la revitalisation des zones rurales, il est possible que l'essor de l'industrie de l'éthanol crée 80 emplois à temps plein dans les collectivités rurales de la Saskatchewan et offre aux producteurs de grain de nouveaux débouchés. La vraie question, cependant, c'est celle du coût d'option de cette croissance. Même si le gouvernement n'investit pas directement dans les usines d'éthanol, une mesure relativement mineure de revitalisation des zones rurales pourrait entraîner des coûts à long terme importants pour les contribuables (de 20 à 60 millions de dollars par an). Il importe de se demander si cet argent ne pourrait pas être mieux employé pour stimuler l'économie rurale [...] On a en effet des raisons de s'inquiéter de l'impact de l'éthanol sur l'élevage du bétail⁷².

Autrement dit, si le secteur des biocarburants ne peut pas prospérer en l'absence d'aide gouvernementale, il sera éternellement à la merci de la volonté des pouvoirs publics, ce qui présente un risque potentiel de plus pour les agriculteurs qui choisissent cette voie. Comme on a toujours insisté sur ses avantages pour l'économie rurale pour justifier l'aide publique à l'industrie des biocarburants, le comité estime que le gouvernement fédéral devrait effectuer une étude approfondie des répercussions potentielles des mesures liées aux biocarburants sur l'économie rurale.

RECOMMANDATION 3-7 : Le comité recommande qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de concert avec des producteurs clés, effectue une évaluation complète des incidences sur l'économie rurale des diverses mesures gouvernementales de soutien de l'industrie des biocarburants. Il faut conserver les politiques de soutien existantes jusqu'à ce que l'évaluation soit terminée. L'étude comportera entre autres les éléments suivants :

- une étude des avantages et des inconvénients du développement des biocarburants sur l'économie rurale (notamment sur l'élevage);
- une analyse des risques et des avantages pour les agriculteurs et les collectivités rurales des investissements dans les bioraffineries (pour déterminer notamment si les bioraffineries de la première génération constituent un modèle d'entreprise viable);
- un examen des coûts d'option de l'aide publique aux biocarburants (s'il s'agit de maximiser les retombées sur l'économie rurale, cet argent serait-il mieux employé ailleurs?)

⁷² R. Olfert et S. Weseen, *Assessing the Viability of an Ethanol Industry in Saskatchewan*, Public Policy Paper 48, Saskatchewan Institute of Public Policy, Université de Regina, 2007, p.17.[traduction]

Petit, local et biologique

La production biologique et la production locale occupent une place croissante dans l'économie agricole. Cette tendance a été remarquée par plusieurs témoins et est confirmée par les données du recensement de 2006. Statistique Canada note par exemple que 3 555 fermes cultivaient des produits certifiés biologiques⁷³ en 2006, contre 2 230 en 2001, ce qui représente une augmentation de près de 60 %, et que 640 se trouvaient en transition⁷⁴. En tout, « 6,8 % des exploitations canadiennes ont déclaré produire des produits biologiques non certifiés, en transition ou certifiés⁷⁵ ». Dans les régions métropolitaines, la proportion était de 8,3 %. L'agriculture biologique et la production locale présentent plusieurs aspects intéressants. Premièrement, comme les producteurs biologiques emploient des méthodes de recharge pour engraisser leurs terres, ils sont à l'abri de l'augmentation des coûts de nombreux intrants agricoles conventionnels. Comme nous l'a dit Ray Orb, directeur de l'Association des municipalités rurales de Saskatchewan. « Nous saluons bien bas les cultivateurs qui s'y adonnent, car ils sont probablement ceux qui sont le plus durables pour l'instant. Les produits chimiques et les engrais coûtent très cher et cela peut expliquer pourquoi bien des agriculteurs ne peuvent pas honorer leurs factures et ne peuvent pas ensemer. » (*Témoignages*, 8 mars 2007)

Erkki Pohjolainen, agent de développement économique pour la société Resources West, nous a dit que les producteurs biologiques et les agriculteurs locaux sont avantagés parce qu'ils offrent un produit spécialisé qui appelle un prix relativement élevé en raison de l'absence de concurrence de la part de gros producteurs. « Les producteurs de cultures spécialisées et les éleveurs de bétail qui vendent des produits organiques, du lait et des œufs ou des viandes exotiques, permettent aux fermes familiales d'avoir accès à des marchés à créneaux que les exploitations industrielles ne peuvent desservir. » (*Témoignages*, 20 février 2007)

⁷³ Autre signe que la culture biologique est en expansion, le 28 mars 2008, la Commission canadienne du blé a annoncé qu'elle offrait aux cultivateurs de produits biologiques des contrats de printemps dans le cadre de son programme pilote de commercialisation des produits biologiques. Le programme comprend un prix au comptant sur livraison et, dans le cadre du nouveau système de points de mise en commun, la possibilité d'un paiement additionnel à la fin de la campagne agricole.

⁷⁴ Statistique Canada, « Étude : Le bio : l'évolution d'un créneau », *Le Quotidien*, 28 mars 2008 : <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/080328/q080328a.htm>.

⁷⁵ Statistique Canada, « Recensement de l'agriculture de 2006 : exploitations et exploitants agricoles », *Le Quotidien*, 16 mai 2007 : <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/070516/q070516a.htm>.

Diane Martz, du Centre d'excellence pour la santé des femmes de la Région des Prairies, a fait valoir un argument similaire, affirmant que la production agricole locale et la production biologique devraient être considérées comme un volet important d'une vaste stratégie agricole :

Une partie de la stratégie — ce ne serait pas la stratégie entière — consisterait peut-être à faire en sorte que les gens commencent à acheter leurs aliments de sources locales et à apprécier ce qui leur est accessible localement. Certes, le domaine des aliments biologiques est en expansion. La Saskatchewan compte l'un des plus grands nombres d'agriculteurs biologiques au pays, dont bon nombre cultivent des céréales. Cependant, le climat ayant été ce qu'il a été depuis quelques années, les agriculteurs en question se sont retrouvés devant de graves problèmes. Ils ne reçoivent pas le prix auquel ils sont habitués en échange de leurs produits. De même, les taux d'humidité plus élevés font qu'ils ont plus de difficulté à gérer les terres. Le secteur biologique dans son ensemble connaît un bon succès parce qu'il y a un élément de contrôle. Les agriculteurs que je connais produisent la culture, la proposent sur Internet et, de cette façon, la contrôlent jusqu'à un point assez lointain de la filière. Ils n'ont pas à remettre le contrôle à quelqu'un d'autre.

— *Témoignages*, 23 novembre 2006

Il faut savoir que les produits locaux et les produits biologiques sont souvent plus chers que les produits agricoles ordinaires et qu'ils sont donc souvent hors de portée des personnes à faible revenu. Dianne Oickle, diététiste et hygiéniste alimentaire publique de la Circonscription sanitaire du district de Leeds, Grenville et Lanark pense que le gouvernement fédéral pourrait faire quelque chose pour que les familles rurales puissent se procurer des aliments locaux nutritifs à un prix abordable :

Mon grand rêve serait de rendre ces choix plus sains abordables pour les familles quel que soit leur revenu. Je ne sais pas trop quelle est la meilleure façon d'y arriver : faut-il subventionner ces aliments, donner plus d'argent aux familles ou revoir nos politiques sur la distribution pour que les produits locaux coûtent moins cher aux collectivités locales? Je ne sais pas quelle est la meilleure solution, mais il faut rendre les aliments sains moins coûteux ou à tout le moins plus abordables pour que les gens puissent les acheter, plutôt que des aliments à faible valeur nutritive.

— *Témoignages*, 30 mars 2007

Le comité pense que l'on peut encourager l'agriculture biologique et les produits locaux en facilitant les choses aux agriculteurs que ce créneau intéresse. Cela peut exiger une révision des règlements en matière de salubrité des aliments. En effet, si l'on ne doit

pas compromettre la qualité et la salubrité des aliments, il importe aussi de veiller à ce que la réglementation ne décourage pas la production biologique et la production locale. Comme l'a dit Greg Halseth, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études rurales et des petites villes à l'Université du Nord de la Colombie-Britannique,

Du point de vue des politiques, nous devons nous assurer de ne pas faire obstacle aux possibilités avant même qu'elles ne se présentent. Par exemple, la Colombie-Britannique, et la région de Cariboo tout particulièrement, se livre à l'élevage et se pose certaines questions concernant la nouvelle réglementation touchant les abattoirs et les usines de transformation des aliments. Personne ne va contester la nécessité d'assurer une plus grande sécurité dans la transformation des aliments et l'abattage des bestiaux, mais au moment où bon nombre d'éleveurs de la région se dirigent vers une production spécialisée et biologique visant des créneaux bien précis, nous devons faire en sorte que nos politiques permettent l'établissement d'installations d'abattage sécuritaires, mais également rentables et accessibles, de telle sorte que ces éleveurs puissent poursuivre leurs activités et mettre en marché tout un éventail de denrées certifiées biologiques, issues de modes de production différents.

– *Témoignages*, 5 mars 2007

RECOMMANDATION 3-8 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces et les territoires, modifie les règlements sur l'inspection des aliments pour faciliter l'accès au marché de la production de produits biologiques et de produits locaux, tout en intensifiant la surveillance des produits et des produits alimentaires emballés à l'étranger afin d'assurer des règles du jeu équitables pour les producteurs canadiens.

Conclusion

Le monde agricole a subi une profonde transformation depuis cinquante ans. Les données de recensement récentes confirment une tendance soutenue : il y a de moins en moins d'exploitations agricoles et celles qui restent doivent grossir pour survivre.

Le comité a proposé, dans le présent chapitre, des moyens d'aider le secteur agricole à affronter l'avenir en stimulant le recours aux pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et en aidant les familles agricoles à faible revenu de même que les petites exploitations locales et les fermes biologiques.

CHAPITRE 4 : FORÊTS

Une petite ville bâtie autour d'une usine se compare à un écosystème économique. L'usine est la pierre angulaire de l'économie, mais il y [a] aussi les conducteurs de camion, les serveuses dans les petits restaurants, les propriétaires des établissements de nettoyage à sec, les gérants de l'hôtel. Lorsque notre industrie est florissante, des emplois sont créés non seulement dans le secteur, mais également dans l'ensemble des régions rurales. Quand l'industrie périclité, ce ne sont pas uniquement les entreprises qui en souffrent, ce sont aussi tous les employés, nos voisins, les régions rurales en entier. Dans de nombreuses régions, même les exploitations agricoles dépendent de l'emploi détenu dans une usine par un membre de la famille. Avrim Lazar, Association des produits forestiers du Canada.

– Avrim Lazar, Association des produits forestiers du Canada,
Témoignages, 31 mai 2007

Plus de 300 localités rurales et éloignées comptent presque uniquement sur l'industrie forestière pour leur bien-être, au Canada⁷⁶; dans bien d'autres petites villes ou villages, l'usine ou la scierie est le principal employeur. L'industrie forestière est au cœur de la vie de ces collectivités : on ne saurait surestimer l'importance d'une usine de pâtes et papiers ou de transformation du bois dans une petite ville.

Les vastes ressources forestières du Canada sont d'une extrême importance pour l'économie nationale : elles comptent pour près de 3 % de notre PIB. En 2006, plus de 323 600 Canadiens travaillaient directement dans l'industrie forestière⁷⁷, et 498 800 autres occupaient des emplois indirects reliés aux forêts⁷⁸. Ce secteur est très dépendant du commerce international : aucun autre pays du monde n'exporte plus de produits forestiers que le Canada. La plupart des exportations sont destinées aux États Unis, suivis du Japon et de l'Europe. Le bois et les produits forestiers figurent parmi nos principales exportations vers les économies en pleine croissance de l'Inde et de la Chine⁷⁹.

⁷⁶ Ressources naturelles Canada estime que plus de 300 localités comptent sur l'industrie forestière pour au moins 50 % de leur revenu.

⁷⁷ L'industrie forestière est composée de trois grands segments : l'exploitation forestière, les produits forestiers (incluant les scieries) et les pâtes et papiers. Les provinces de l'Ouest fabriquent surtout des semi-produits du bois, alors que les pâtes et papiers sont plus courantes en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique.

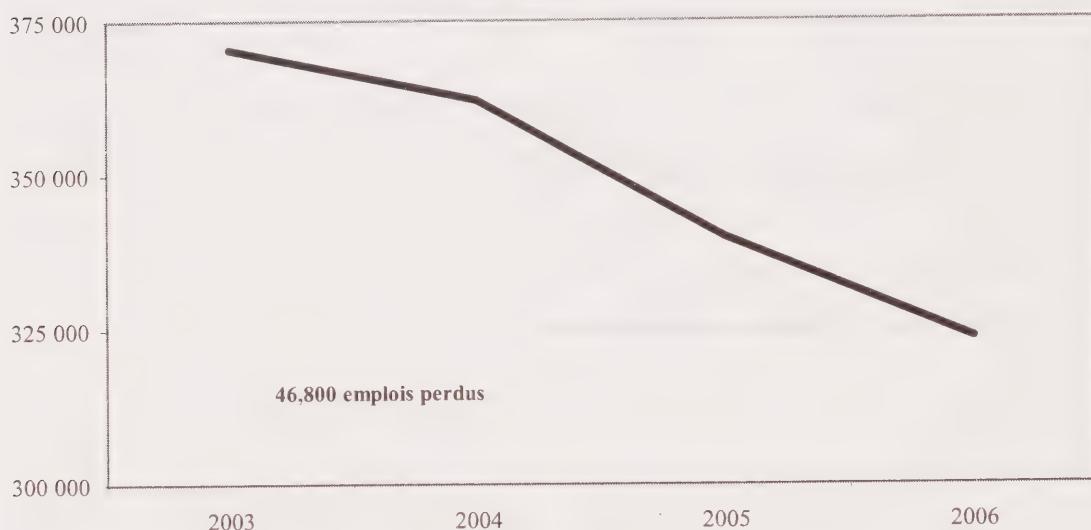
⁷⁸ Les calculs sont de Ressources naturelles Canada, à partir du modèle entrées-sorties de Statistique Canada.

⁷⁹ Association des produits forestiers du Canada, *L'industrie à la croisée des chemins : choisir la voie du renouvellement*, Groupe de travail sur la compétitivité de l'industrie forestière, mai 2007.

Catastrophe dans les collectivités dépendantes de la forêt

Depuis 2003, l'industrie forestière canadienne est en chute libre. Quelque 46 800 emplois directs se sont volatilisés dans ce secteur. Ce phénomène sans précédent a été catastrophique pour les employés touchés, dont beaucoup jouissaient des salaires relativement élevés de la classe moyenne. Une majorité écrasante des emplois perdus lors de « la plus grande crise à avoir jamais frappé un secteur »⁸⁰ se trouvaient en zone rurale. Des pertes encore plus considérables ont touché les emplois indirects liés à la forêt.

Figure 4-1
Emplois directs dans l'industrie forestière canadienne, 2003-2006



Source : Ressources naturelles Canada, selon l'enquête de Statistiques Canada sur la main-d'oeuvre

La perte d'emplois dans l'industrie forestière met énormément de pression sur les familles rurales qui n'ont pas accès à beaucoup d'autres emplois bien payés. Comme nous l'a dit le maire de Maniwaki – dont la population dépend de la forêt – en parlant des difficultés personnelles que cause la fermeture d'une usine :

[L]e manque d'argent causé par la perte d'emploi génère chez les travailleurs un stress constant et une diminution de l'estime de soi, car il s'agit de gens qui travaillent depuis l'âge de 16, 17 ou 18 ans et ayant ainsi investi depuis ce jeune âge dans l'industrie forestière, ils se retrouvent devant rien, sans expérience et,

⁸⁰ « Forestry living the biggest single jobs crisis ever faced in one sector, says CEP », *Atikokan Progress*, 3 décembre 2007, <http://www.atikokanprogress.ca/articles/1147/1/Forestry-living-the-biggest-single-jobs-crisis-ever-faced-in-one-sector-says-CEP/Page1.html>.

dans bien des cas, sans instruction. Puisque leur avenir est hypothéqué, le stress auquel ces nombreux travailleurs font face a mené certains d'entre eux jusqu'à la dépression.

– *Témoignages*, 8 juin 2007

Dave Coles, président national du Syndicat des communications, de l'énergie et du papier du Canada, donne sa version de la crise qui touche les populations dépendant de la forêt et explique comment la perte de revenu affecte les travailleurs forestiers et leur famille :

Lorsque nous affirmons que le cœur du pays est en crise, ce n'est pas une exagération [...] C'est un drame que vivent des milliers de gens, dans la quarantaine ou la cinquantaine, qui ont travaillé en usine toute leur vie. Ils sont souvent responsables d'enfants qui n'ont pas encore terminé leurs études. La dévastation économique n'est qu'une partie de l'histoire. Nous parlons des usines et des forêts qui les entourent. Elles ont procuré de l'emploi aux régions rurales du Canada depuis plus d'un siècle. Beaucoup de régions reposent sur cette industrie et entretiennent encore l'espoir qu'elle survivra, mais si les usines ferment, il n'y a aucun autre endroit où travailler.

– *Témoignages*, 8 février 2007

Pendant ce temps, les propriétaires de maisons et d'entreprises ne peuvent que regarder fondre la valeur de leur actif. La baisse de valeur des propriétés réduit la principale source de revenu des municipalités, qui sert à financer les services publics et les infrastructures. Beaucoup de collectivités rurales et éloignées ont peu d'autres options que la forêt et risquent un déclin peut-être irréversible. Bien des familles n'ont d'autre choix que de quitter les lieux, comme l'explique Adèle Bordeleau, agent de développement économique auprès de la Corporation de développement économique de Kapuskasing :

En fin de compte, la plupart de ces gens ont été obligés de partir. Ils ont perdu leurs emplois dans les scieries et dans les usines de pâte à papier; ils n'ont plus ni revenu, ni avenir. Saviez-vous que nos maisons et nos terrains sont évalués à un niveau si bas que la plupart des vendeurs subissent de grandes pertes lorsqu'ils vendent leur maison? La ville est couverte d'affiches À Vendre. Nos jeunes choisissent de fréquenter des écoles ailleurs et ne prévoient pas revenir. Mais ils reviendraient, si nous avions des emplois à leur offrir. Malheureusement, à moins que nous ayons à leur offrir des emplois, une infrastructure modernisée et une stabilité économique, ils ne reviendront jamais.

– *Témoignages*, 1^{er} juin 2007

Les membres du comité se sont rendu compte à l'évidence, dans la visite de villes dépendantes de la forêt (Edmunston au Nouveau-Brunswick, Kapuskasing en Ontario, Maniwaki au Québec et Prince George en Colombie-Britannique) que leur population était consternée par l'ampleur et la rapidité des mises à pied qui surviennent partout au pays. Même dans les localités épargnées par les fermetures d'usine et les licenciements, on sent que les gens vivent dans la crainte de perdre leur gagne-pain du jour au lendemain. Dans ce contexte, il est difficile d'attirer de nouveaux résidents ou des investissements, et d'entretenir l'espoir que les choses s'améliorent.

Une industrie en crise

Qu'est-ce qui se passe dans le secteur forestier? Les fermetures de scieries et d'usines de pâtes et papiers partout au Canada reflètent des changements structurels massifs qui touchent l'industrie et découlent de forces convergentes qui s'exercent au pays et dans le monde :

- intensification de la concurrence internationale, provenant notamment de nouveaux pays producteurs de bois qui ont accru la production mondiale, ce qui entraîne à la baisse le prix mondial des produits forestiers;
- appréciation rapide du dollar canadien, passé d'un creux de 63 cents US en 2002 à un sommet de 1,103 \$ US en 2007; le secteur forestier est extrêmement sensible au taux de change, parce qu'il dépend des marchés d'exportation⁸¹; en même temps, la volatilité de notre devise (hausse et baisse rapides) augmente le risque et le coût des affaires;
- demande en chute et changeante de produits comme le bois d'œuvre, les panneaux de structure et d'autres produits ligneux, suite au ralentissement de la construction domiciliaire aux États-Unis, accompagnée en même temps d'une baisse de la demande de papier journal et des autres produits de papier traditionnels;
- pressions protectionnistes des États-Unis, qui prennent la forme de droits antidumping et de droits compensateurs sur le bois d'œuvre importé chez eux;

⁸¹ Un rapport produit en 2003 par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères – *Hausse du dollar : explication et impact économique* – montre que les effets négatifs de la hausse du dollar canadien sont plus graves dans le secteur forestier en particulier le secteur du papier et des produits ligneux, que dans toute autre industrie, parce que l'industrie forestière est très dépendante des exportations aux États-Unis alors qu'elle importe peu de biens et de machinerie de ce même pays. Par conséquent, la hausse de la devise frappe les exportations forestières et génère très peu d'avantages au niveau de l'importation manufacturière à moindre coût.

- coût élevé de l'énergie, du transport et d'autres intrants;
- changement dans l'approvisionnement régional en fibres, soit à cause des politiques environnementales qui réduisent la capacité de coupe, soit à cause de la diminution des réserves près des grandes usines.

Comme si tout cela n'était pas assez, l'avenir de plusieurs localités forestières de Colombie-Britannique et de certaines régions de l'Alberta est également menacé par une grave épidémie du dendroctone du pin, qui entraîne une mortalité massive des pins lodgepole. Cet insecte ne mesure qu'un centimètre de long, mais son appétit met en péril l'essence forestière commerciale la plus abondante de la région. Pour mettre la situation en perspective, il faut savoir que la Colombie-Britannique est le plus gros producteur et exportateur canadien de produits forestiers et que près de 25 à 35 % de son bois marchand se compose d'essences de pins. On prévoit que la moitié des pins adultes de la province seront morts en 2008, et 80 % en 2013.

Actuellement, on se presse de récolter et de transformer en produits les pins parasités avant qu'ils ne pourrissent et perdent toute valeur, ce qui crée un sursaut d'activité. Toutefois, quand la valeur commerciale des pins infectés se sera tarie, beaucoup de collectivités devront se passer de leur principale source de revenu et d'emploi. Le changement climatique figure parmi les plus importantes causes de l'infestation du dendroctone. Comme le dit Avrim Lazar :

Certains scientifiques disent que le problème du dendroctone du pin est en partie attribuable au fait que nous avons accompli du bon travail pour éteindre les feux, ce qui a contribué à rendre les forêts surannées, faisant d'elles une cible facile. La cause principale de l'infestation du dendroctone du pin, c'est évidemment le réchauffement de la planète, et non pas l'âge des forêts, même si c'est un facteur⁸².

– *Témoignages*, 21 mai 2007

Beaucoup d'incertitude entoure les effets éventuels du changement climatique sur le secteur forestier de façon plus globale. Comme le comité l'a écrit dans son rapport 2003, *Changement climatique : nous sommes menacés*, des facteurs comme le réchauffement

⁸² Le changement climatique est une cause importante de l'infestation du dendroctone du pin puisque le réchauffement qu'il provoque réduit la fréquence des périodes de grand froid qui, dans le passé, permettaient de réduire le nombre d'insectes.

des températures, l'allongement de la saison de croissance et la hausse de la concentration atmosphérique de dioxyde de carbone pourraient accroître la productivité forestière, alors que les infestations d'insectes ravageurs, les incendies de forêt, la pénurie d'humidité causée par les changements de régime de précipitations et de température et les phénomènes atmosphériques extrêmes pourraient devenir plus fréquents et faire du tort au secteur forestier. Al Douglas, chercheur en changements climatiques au Centre de surveillance environnementale au Mining Innovation, Rehabilitation and Applied Research Corp. à l'Université Laurentienne; fait la mise en garde suivante :

Le domaine de la foresterie est déjà en butte à des problèmes, tels que la sécheresse et les infestations, et les risques accrus d'incendies de forêt que cela entraîne. Ces problèmes auront des effets négatifs sur l'économie et les conditions sociales dans les collectivités rurales du Nord. Ces collectivités dépendent de l'industrie forestière. En Ontario, beaucoup de collectivités rurales du Nord subissent les contrecoups de ces changements. Je ne parle pas nécessairement des changements climatiques, mais des changements économiques et des conditions difficiles du marché. Dans le cadre de leur stratégie d'adaptation, les collectivités rurales doivent apprendre comment tirer parti de ces changements. Les planificateurs forestiers et les personnes qui connaissent le mieux l'industrie devront également comprendre ce qui se passe dans les forêts et bien s'en occuper. La forêt boréale est un élément crucial de l'équation mondiale de séquestration du carbone.

– *Témoignages*, 6 décembre 2007

Actions fédérales récentes

Le fédéral, les provinces et les territoires ont présenté un train de programmes et de mesures afin d'aider les localités forestières, l'industrie forestière et ses travailleurs à traverser la crise actuelle. Certaines mesures fédérales récentes sont présentées dans l'encadré 4-1.

Encadré 4-1 : Programmes forestiers fédéraux depuis 2006

En général, les programmes forestiers fédéraux visent à améliorer la compétitivité de l'industrie et à aider les populations et les travailleurs dépendant de la forêt aux prises avec les difficultés actuelles.

- **Initiative ciblée pour les travailleurs âgés :** Ce programme biennal de 70 M\$ à coût partagé entre le fédéral, les provinces et les territoires a été annoncé le 17 octobre 2006; son but est d'aider les travailleurs âgés en chômage dans les localités monoindustrielles durement frappées par les pertes d'emplois. Il offre l'évaluation des compétences et aide à leur mise à niveau pour améliorer l'employabilité des travailleurs âgés de 55 à 64 ans, dans les provinces et les territoires participants.
- **Programme sur le dendroctone du pin ponderosa :** Ce programme de 200 M\$ annoncé le 12 janvier 2007, vise à réduire les conséquences de l'infestation du dendroctone et à ralentir sa progression vers l'est.
- **Initiative sur la compétitivité à long terme de l'industrie forestière :** Ce programme de 127,5 M\$ annoncé le 8 février 2007, vise à améliorer la compétitivité du secteur forestier sur un marché de plus en plus mondialisé. Le financement servira à :
 - promouvoir l'innovation et l'investissement dans le secteur forestier par la recherche (70 M\$);
 - développer les marchés pour les produits forestiers canadiens (40 M\$);
 - établir une stratégie nationale de lutte aux ravageurs forestiers (12,5 M\$);
 - créer un conseil du secteur forestier à Ressources humaines et Développement social Canada, afin de cerner et de régler les problèmes de qualification et d'adaptation de la main-d'œuvre (5 millions).
- **Programme des collectivités forestières :** Ce programme, annoncé en avril 2007, offre jusqu'à 400 000 \$ par an pendant 5 ans aux organismes qui aident la population à gérer la transition dans l'industrie forestière. Le programme, qui exige des fonds équivalents des organismes participants, vise à faciliter le développement et à partager le savoir, les outils et les pratiques, afin de créer des collectivités durables qui peuvent profiter de nouvelles possibilités forestières.

La plus récente mesure de financement a été lancée le 10 janvier 2008, avec l'annonce, par le gouvernement fédéral, de la création d'une Fiducie nationale pour le développement communautaire dotée de 1 milliard de dollars, afin de venir en aide aux collectivités vulnérables. Même si la Fiducie ne vise pas un secteur en particulier, on considère généralement que les collectivités forestières obtiendront une part importante du financement, puisqu'elle est destinée à servir aux localités qui sont « vulnérables du fait qu'elles dépendent d'un seul employeur ou d'un secteur qui subit des pressions liées aux fluctuations du taux de change, à un fléchissement de la demande, notamment aux États-Unis, ou à d'autres facteurs »⁸³. Comme on l'a dit, tous ces facteurs font beaucoup de tort à l'industrie forestière. On se propose d'investir dans les domaines suivants :

- formation de la main-d'œuvre et perfectionnement des compétences pour combler les pénuries locales ou régionales recensées;

⁸³ Bureau du premier ministre, « Fiducie nationale pour le développement communautaire – Document d'information », <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1960>.

- aide aux travailleurs ayant des besoins particuliers pour les aider à s'adapter aux changements;
- plan de transition, à l'appui du développement économique et de la diversification;
- travaux d'infrastructure, au profit de la diversification de l'économie locale;
- autres mesures de développement et de diversification économiques.

Nécessité d'une stratégie forestière

L'industrie forestière canadienne a beaucoup changé en très peu de temps. Les organisations patronales, les syndicats, les propriétaires de boisés privés, les agents de développement économique, la population locale et les leaders locaux, tous nous ont communiqué le même sentiment de perte de contrôle face aux forces qui bouleversent l'industrie, leur milieu et leur mode de vie. Malgré ce sentiment commun, les avis sont très partagés et conflictuels sur les choses à faire pour revitaliser notre secteur forestier et sur la responsabilité de la situation actuelle.

Ainsi, tout en reconnaissant que le secteur fait face à une conjoncture difficile dont il n'est pas le principal responsable, David Coles du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier reproche aux compagnies de ne pas investir assez, au Canada, dans de nouvelles usines et dans la nouvelle technologie :

Il y a plusieurs facteurs dans le reste du Canada. Certains font état de la conjoncture du marché, ce qui est vrai, en partie. Selon notre point de vue, la vraie raison était un manque de capitaux depuis trois décennies. Au Canada, notre équipement est très ancien. Il n'a pas été renouvelé et, dans la plupart des cas, il n'est pas concurrentiel à l'échelle mondiale. Le manque d'investissements s'est poursuivi. Parmi les entreprises qui ferment et quittent le Canada, nombre d'entre elles ont investi de fortes sommes dans des pays qui sont directement en concurrence avec le Canada. Essentiellement, notre industrie a pris de l'âge et est désuète. Pour résumer, nous ne sommes pas concurrentiels à l'échelle mondiale.

– *Témoignages*, 8 février 2007

Il affirme également que les compagnies forestières quittent le Canada pour profiter ailleurs de règlements environnementaux moins stricts et de mesures fiscales plus avantageuses. Ce sont les conditions mêmes qui avaient fait du Canada un endroit intéressant où investir il y a 30 ou 40 ans, et qui ont également gâché notre milieu naturel :

Tout y était bon marché — l'eau et la fibre —, sans compter l'absence de réglementation. Vous rappelez-vous à quoi ressemblait le Canada avant l'apparition de la réglementation? On se débarrassait de ses déchets dans la rivière juste en face. Maintenant, les entreprises déménagent en Amérique du Sud ou en Indonésie où elles peuvent investir et éviter les règlements environnementaux, les régimes fiscaux, etc.

— *Témoignages*, 8 février 2007

Pour sa part, le patronat affirme que le fédéral doit modifier la fiscalité des entreprises s'il veut encourager l'investissement dans le secteur forestier. Il estime qu'avec des changements fiscaux judicieux, l'industrie pourrait profiter de la croissance considérable prévue de la demande de marchandises dans le monde. Avrim Lazar le dit avec insistance :

Quant à savoir si nous devons retirer nos ressources naturelles de l'économie mondiale, la réponse est non. Le monde a besoin de ressources naturelles. Il y a eu une énorme explosion de la richesse en Chine et en Inde. Tous ces gens achèteront des étagères, feront construire la charpente de leur maison, emballeront des cadeaux et liront les journaux. La demande mondiale augmente de 3 % par année. Elle est plus que suffisante. Aucun autre pays n'est mieux placé que le Canada pour satisfaire à cette demande. Il est vrai que les coûts sont moindres au Brésil, mais ce pays n'a pas l'infrastructure et est confronté à des problèmes sociaux; il déboise les forêts de l'Amazonie et le monde finira par en avoir assez. La Chine possède une main-d'œuvre bon marché, mais n'a ni eau ni fibre. La Russie a beaucoup de forêts boréales, mais n'a pas construit de routes et son milieu des affaires est corrompu.

— *Témoignages*, 31 mai 2007

Malgré ces divergences de vues, le patronat et les syndicats conviennent que le secteur forestier a besoin d'une restructuration de telle sorte qu'il reste moins d'usines, mais des usines modernes de grande taille capables de soutenir la concurrence sur la scène mondiale et de contribuer à maintenir des emplois dans les zones rurales au Canada. Comme le dit encore Avrim Lazar, « le seul moyen de conserver les emplois dans les régions rurales, c'est d'avoir un climat commercial qui attire les investisseurs. Sans investissement, les emplois disparaissent. » (*Témoignages*, 31 mai 2007)

Tout le monde n'est pas convaincu que ce genre de restructuration est à l'avantage du Canada rural. Aux audiences du comité à Maniwaki, Gérard Szaraz de la Fédération québécoise des coopératives forestières a dit que la restructuration tant discutée dans le

secteur forestier pourrait à terme être au désavantage des petites villes, en augmentant la distance entre les décideurs et la population qui subit les conséquences des décisions :

On pourrait dire la « Wal-Martisation » de la forêt en raison de la spécialisation et de la dépendance aux marchés de commodités, qui demandent de plus en plus de volume à des coûts de plus en plus bas, ainsi qu'un contrôle du territoire qui est réalisé de plus en plus à distance. Les décideurs de la forêt s'éloignent de plus en plus de la forêt, même à l'extérieur de nos frontières par le gouvernement et les grandes entreprises. Là aussi, comment éviter l'exode rural et la dévitalisation des communautés par un régime forestier qui tient compte de ces valeurs?

– *Témoignages*, 8 juin 2007

Pour sa part, M. Greg Halseth, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études rurales et des petites villes de l'Université du Nord de la Colombie-Britannique, affirme que dans le bon contexte politique, il y aurait de la place pour des grandes comme des petites compagnies forestières. L'encadré 4-2 présente une mesure prise à Quesnel (Colombie-Britannique) pour aider les petites entreprises à prospérer. Le comité a récemment appris que cette ville aussi est devenue victime de la crise dans le secteur forestier. Voici ce que nous a dit M. Halseth :

Même si notre approche de la question est sans doute différente, ma réponse serait la même que celle donnée par le ministre Emerson, il y a un certain nombre d'années, lorsqu'il parlait de la fermeture de grandes exploitations par Canfor sous sa surveillance sous prétexte que celles-ci devaient soutenir la concurrence de régions profitant de faibles coûts de production sur le marché du bois d'œuvre. Tous les moyens sont bons pour réduire les coûts. Les petits exploitants ont dès lors l'occasion de se faire valoir en tant que segment flexible et novateur de notre industrie. Je crois que si nous arrivons à créer un environnement propice, c'est le rôle qu'ils en viendront à jouer. Bon nombre de ces petits exploitants continuent d'exister, comme ceux qui utilisent les chevaux dans la région de Cariboo, parce qu'ils connaissent très bien ce secteur d'activité et sont devenus des experts en la matière. Il s'agit pour nous de créer les conditions qui leur permettront de croître en misant sur ces atouts. C'est là qu'il nous faut revenir à l'argument économique; ces exploitants investissent également tous leurs profits dans l'économie locale.

– *Témoignages*, 5 mars 2007

Encadré 4-2 : The Wood Enterprise Centre (WEC)

Quesnel (Colombie-Britannique), qui comptait 9 326 habitants en 2006, soit 7,1 % de moins qu'en 2001, accueille 8 compagnies axées sur le bois; contrairement à beaucoup d'autres villes forestières, son économie a connu un regain récent de prospérité, mais tous savent bien ici que cela est éphémère : les compagnies se dépêchent d'abattre le plus d'arbres possible avant que le dendroctone n'ait détruit tous les pins de la région.

En février 2007, le comité a visité à Quesnel le Wood Enterprise Centre (WEC), incubateur que la localité, avec l'aide de Diversification de l'économie de l'Ouest, a créé en 1997 pour diversifier la production de produits forestiers à valeur ajoutée dans la région. Depuis la visite du comité, WEC a fermé ses portes, pour les mêmes raisons que beaucoup d'autres entreprises forestières : compétition internationale (coût élevé de la main-d'œuvre au Canada), vigueur du dollar canadien, incapacité de sécuriser une source de fibre, éloignement des marchés, récriminations des autres producteurs face à un concurrent financé par l'État. WEC perdait environ 10 000 \$ par mois avant sa fermeture.

Malgré son échec, l'expérience de WEC est riche d'enseignements. L'entreprise a été créée par des gens qui estimaient que le bois coupé dans la région devrait être le plus possible transformé sur place. WEC recherchait également des façons d'utiliser le bois parasité par le dendroctone avant qu'il ne pourrisse à terre dans la forêt.

Plus précisément, WEC servait d'incubateur à des entreprises : les entrepreneurs locaux y trouvaient de l'aide pour développer leurs idées, tester leurs produits et leurs prototypes, démarrer de petites lignes de production et obtenir de l'aide en marketing et en financement. Le centre était également une école pratique, coordonnée avec le collège et les écoles secondaires de Quesnel. Il a également appuyé des projets communautaires comme la construction d'une école et d'un centre communautaire.

Selon ses dirigeants, WEC était la seule organisation de la province qui aidait les entrepreneurs à répondre à la plupart de leurs besoins en même temps :

- | | |
|--|--|
| • Conception de produits | • Production |
| • Pistes de vente | • Gestion et expertise commerciale |
| • Approvisionnement en bois | • Fournisseurs de matériel et de composantes |
| • Main-d'œuvre qualifiée | • Investissement dans la machinerie |
| • Financement de démarrage, fonds de roulement | • Service après-vente et entretien d'entreprises |
| • Liaisons avec les programmes industriels | |

Au total, le WEC aura aidé 24 compagnies nouvelles ou existantes à concevoir et développer 37 nouveaux produits de bois, la plupart nouveaux pour la région : plinthes en bois, barreaux de chaise en pin, panneaux muraux en pin ou en cèdre, portes d'armoire, planchers de bouleau, panneaux de peuplier, cadeaux, cabines, caisses pour le vin en pin, celliers à assembler, boîtes de transport, panneaux en bouleau, boîtes à mouches, pièces d'ameublement en bouleau, panneaux de signalisation en cèdre, planchers de sapin, panneaux de signalisation et divers meubles.

Source : Site Web de Wood Enterprise Centre (<http://www.woodent.com/>); *WEC Project Summary 2006*, <http://www.woodent.com/ProjectSummary.htm>.

M. Halseth affirme que le gouvernement peut faire beaucoup pour aider les petits exploitants en finançant davantage de R-D forestière sur les nouvelles utilisations du bois d'œuvre et des produits connexes :

Tant pour les forêts que pour l'agriculture, la capacité de recherche est un élément clé de la contribution fédérale aux efforts de renouvellement des économies des milieux ruraux et des petites villes. L'industrie forestière de la Colombie-Britannique a, à toutes fins utiles, abandonné ses activités de recherche, et celles-ci sont très limitées au sein même des universités. Il faut en faire davantage; notre réseau de centres du Service canadien des forêts et de stations de recherche agricole doit prendre le virage du XXI^e siècle et obtenir les fonds suffisants pour guider les efforts de recherche en prévision des produits et des économies des prochaines générations. Dans l'industrie forestière, par exemple, la recherche est nécessaire pour favoriser la diversification de la gamme de produits, établir les coûts de revient complets liés aux débouchés économiques actuels et futurs, évaluer la viabilité des produits forestiers non ligneux et trouver des moyens de mesurer et de quantifier les autres avantages considérables de nos terres forestières en matière de santé, d'environnement et de mieux-être.

– *Témoignages*, 5 mars 2007

Même le Conference Board du Canada, qui s'est fortement exprimé par le passé en faveur des méga-usines, affirme maintenant que les petites exploitations ont une place importante dans l'avenir du secteur forestier, « car elles peuvent délaisser plus facilement la transformation de la fibre ligneuse au profit de la transformation de produits chimiques⁸⁴ ». Cependant, cette stratégie demande la collaboration des secteurs industriels. Ainsi, les entreprises forestières devront s'associer à des compagnies qui ont l'expérience de la production biochimique et des biocarburants⁸⁵.

Il est clair que le secteur forestier de demain aura davantage besoin de travailleurs qualifiés. Déjà, malgré les pertes d'emplois massives, les segments de l'industrie forestière qui sont relativement prospères ont du mal à trouver des travailleurs ayant les compétences nécessaires. Comme le dit Avrim Lazar, de moins en moins de jeunes font confiance au secteur forestier pour leur carrière, notamment parce qu'ils croient à tort qu'il s'agit d'une industrie de faible technologie exigeant des travailleurs peu qualifiés.

⁸⁴ Conference Board du Canada, *Mission possible : pour une prospérité durable au Canada*, janvier 2007, <http://www.conferenceboard.ca/canadaproject/pdf/Compendium%20Preview-FR.pdf>.

⁸⁵ *Ibid*

Cette perception ne fait qu'accentuer l'exode des jeunes, qui a toujours été un fléau des régions rurales.

Les paragraphes qui précèdent montrent la difficulté de concevoir la nouvelle génération de politiques forestières. Certains estiment que le patronat est jusqu'à un certain point responsable des problèmes actuels de l'industrie; d'autres mettent le blâme sur le gouvernement. Certains pensent que les méga-usines sont la voie de l'avenir; d'autres croient qu'une combinaison de grosses et de petites usines sera sans doute nécessaire. Ce qui est clair, c'est que les acteurs de l'industrie se sentent négligés par les gouvernements; ils estiment que l'État ne fait pas assez pour aider ce secteur, les localités et les populations touchées par son effondrement soudain⁸⁶.

Le comité estime qu'une stratégie forestière nationale se fait attendre depuis trop longtemps au Canada. Il juge que le gouvernement fédéral devrait convoquer un sommet national sur la forêt, regroupant tous les intervenants valables. Le sommet pourrait envisager les options politiques et offrir une vision à long terme à l'industrie, constituant un terrain d'entente entre les points de vue concurrents, comme le besoin largement reconnu d'une main-d'œuvre plus instruite qui a confiance dans l'avenir de cette industrie. Alors que la responsabilité de gérer les ressources forestières canadiennes relève des provinces et des territoires⁸⁷, le gouvernement fédéral a un grand rôle à jouer dans l'établissement d'un consensus national.

RECOMMANDATION 4-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral convoque immédiatement un sommet national sur la forêt avec tous les intervenants valables, afin d'élaborer une stratégie forestière nationale.

Boisés privés

L'essentiel du débat sur la crise forestière traite des compagnies qui coupent du bois sur les terres publiques, mais le Canada compte aussi de nombreux propriétaires de boisés

⁸⁶ Mentionnons toutefois que le Comité permanent des ressources naturelles de la Chambre des communes effectue une étude sur les possibilités et les défis particuliers de l'industrie forestière.

⁸⁷ Citation de Ressources naturelles Canada : « Le gouvernement fédéral est responsable du commerce et des relations internationales; de l'établissement d'un consensus national; des affaires autochtones; de la gestion des terres fédérales et de la production de rapports nationaux », <http://cfs.nrcan.gc.ca/index/roles>.

privés, qui ne sont pas épargnés par cette crise. Comme le dit Jean Pierre Dansereau, directeur général de la Fédération des producteurs de bois du Québec :

Les propriétaires de forêts privées sont gravement affectés par la crise forestière. Les usines ferment, cessent leur réception, doivent abaisser les prix de façon très importante, ce qui affecte durement les revenus des producteurs forestiers. Dans certaines régions, il existe même une incapacité de faire des ventes. Il y a donc des entreprises dont la survie est en jeu actuellement. Dans notre secteur, face à la consolidation que tout le monde dit nécessaire de l'industrie, on a aussi des craintes quant à nos possibilités futures à mettre des bois en marché, donc de continuer à contribuer à l'activité économique dans les milieux ruraux.

– *Témoignages*, 8 juin 2007

Au total, plus de 425 000 propriétaires de boisés – particuliers, compagnies forestières, municipalités, institutions – possèdent des propriétés forestières au Canada. Ces propriétés constituent environ 6 % de la superficie forestière totale du pays. Pour l'essentiel, ces terres sont productives, accessibles et considérées de grande qualité mais, surtout, elles sont généralement situées à proximité des zones habitées; elles servent souvent d'écran protecteur pour les terres agricoles et de source de revenus d'appoint pour les agriculteurs⁸⁸. Comme le dit Laurent Pellerin, directeur exécutif de l'Union des producteurs agricoles du Québec :

C'est une activité extrêmement importante en région, partout à travers le Québec et, je vous dirais, une activité, dans bien des cas, complémentaire pour plusieurs de nos agriculteurs. Ce boisé privé remplit à peu près 20 p.100 de l'approvisionnement des usines de transformation de bois au Québec. Vous comprendrez que la période difficile dans le secteur de la foresterie vient ajouter aux difficultés financières traversées par le monde rural et le milieu agricole au Québec. Si vous regroupez les problèmes de revenus agricoles et ceux du secteur forestier, vous avez déjà en partant quelque chose d'assez catastrophique.

– *Témoignages*, 18 mai 2007

Les boisés privés font également une contribution considérable à la vie culturelle et aux loisirs des populations rurales, comme le dit M. Dansereau, « Plus qu'une l'activité économique avec la récolte de bois, la forêt privée est un lieu d'activités récréatives de chasse et de pêche et un lieu important pour fournir des biens et des services

⁸⁸ Une part considérable des boisés privés sert à la production d'arbres de Noël ou d'érablière. Pour d'autres, le boisé sert aux loisirs, à la chasse ou au trappage.

environnementaux à la population. Cela n'est probablement pas assez reconnu⁸⁹. »
(*Témoignages*, 8 juin 2007)

Comme on le constate ici, les bonnes pratiques d'aménagement forestier profitent aux propriétaires privés tout comme aux localités rurales avoisinantes. Cependant, beaucoup de forêts privées génèrent trop peu de revenus pour que leurs propriétaires investissent dans la sylviculture. En outre, les avantages de ces forêts pour la société ne sont pas comptabilisés dans la valeur marchande du terrain ou des arbres qui sont récoltés. La situation se complique, selon M. Dansereau, du fait que les propriétaires privés sont lésés par le fisc : le temps considérable (20 à 60 ans), qu'il faut entre l'investissement en sylviculture et le profit⁹⁰ signifie que les propriétaires ne sont pas en mesure de déduire leurs dépenses d'aménagement forestier de leurs revenus (l'année où elles ont lieu), étant donné qu'il n'y a pas de revenu tant que le bois n'est pas coupé et vendu.

M. Dansereau affirme que le gouvernement fédéral peut améliorer la situation. Il pourrait commencer par permettre aux propriétaires de déduire leurs dépenses d'aménagement forestier de leurs revenus provenant d'autres sources afin de contourner le problème du délai en sylviculture⁹¹. Le fédéral, les provinces et les territoires pourraient également encourager les pratiques d'aménagement écologiques et indemniser les propriétaires :

Il faut convaincre les propriétaires qui détiennent ces importantes superficies, d'avoir une gestion active de leurs boisés pour la production ou pour des fins de conservation, plutôt que de simplement être des propriétaires fonciers qui consomment leurs propriétés; il faut qu'ils les mettent à contribution pour le bien de la société en les développant et [en] les aménageant. Il faut évidemment obtenir une rémunération qui couvrira les biens et les services environnementaux qui sont fournis. C'est un défi parce que l'ensemble de la société en profite, mais aucun de ces individus n'a envie de payer pour de l'air pur. Ils les prennent pour un acquis.

– *Témoignages*, 8 juin 2007

⁸⁹ M. Dansereau ajoute que sa définition de « biens et services environnementaux » inclut le maintien de la biodiversité, la réduction de l'érosion des berges, la protection de la qualité de l'air, de l'eau et des paysages.

⁹⁰ Ressources naturelles Canada, « Les forêts privées du Canada, partie 2 », <http://foretscanada.rncan.gc.ca/articlesujet/127>.

⁹¹ En outre, quand le bois est récolté, le produit de la vente doit être déclaré dans les revenus de l'année du propriétaire et est donc assujéti à un taux d'imposition élevé, alors que si ce revenu était étalé sur la période de production, un taux d'imposition plus faible en résulterait.

Pauline Raven, agrégée de recherche au Centre canadien de politiques alternatives est du même avis :

Il faudrait offrir des incitatifs aux gens pour qu'ils se livrent aux activités traditionnelles comme l'agriculture, l'exploitation forestière et la pêche d'une manière plus écologique. Si quelqu'un est en mesure de gérer adéquatement des terres à bois, il devrait exister des mécanismes pour l'inciter à s'en charger, plutôt que de laisser de grandes compagnies venir raser complètement ces terres en faisant de tels dégâts que rien ne pourra plus y pousser, avant d'aller faire la même chose dans une autre région du pays.

– *Témoignages*, 22 février 2007

Étant donné l'importance des boisés privés dans l'économie rurale, en particulier dans les régions densément peuplées, le comité estime que leurs propriétaires devraient participer au sommet national sur la forêt organisé par le gouvernement fédéral. Entre-temps, le gouvernement fédéral devrait également envisager des façons d'inciter aux pratiques sylvicoles durables dans les boisés privés, par le biais de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

RECOMMANDATION 4-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral encourage les propriétaires de boisés privés à pratiquer un aménagement forestier durable par le biais de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Conclusion

S'il y a un bon côté à la crise du secteur forestier, c'est le suivant : les gouvernements, le patronat et les syndicats ont la possibilité d'infléchir l'orientation de l'industrie pour la prochaine génération de travailleurs forestiers et pour leurs collectivités rurales, en tenant compte de la nécessité de soutenir la concurrence au niveau international, mais également en reconnaissant qu'une solution universelle ne convient pas à tout le monde.

Grâce à une main-d'œuvre instruite, par exemple, certaines entreprises investiront dans la dernière technologie et gagneront des parts de marché et une rentabilité en abaissant leurs prix. D'autres, comptant également sur une main-d'œuvre qualifiée, se concentreront sur des produits de créneaux qui commandent un meilleur prix. Entre-temps, avec une aide adaptée des pouvoirs publics, les boisés privés continueront de

procurer à leurs propriétaires des revenus supplémentaires tout en contribuant à la protection de l'environnement pour le bien de la collectivité.

La crise du secteur forestier présente également la possibilité pour le comité et le Sénat, en tant qu'institution, d'aider les Canadiens à reconnaître l'importance vitale de cette industrie dans l'économie canadienne et dans le Canada rural en particulier. Notre comité s'appelle le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts mais souvent, les préoccupations agricoles éclipsent les besoins du secteur forestier.

Le dernier rapport du comité qui traitait exclusivement de l'industrie forestière a été publié il y a près de sept ans, en juin 2001⁹². Ce rapport et un autre paru en 1999 sur la forêt boréale, sont les deux seuls traitant exclusivement du secteur forestier depuis la création du comité en 1986. En outre, les deux études ont été réalisées par un sous-comité sur les forêts, et non par le comité plénier.

Partant de ces considérations, les membres du comité estiment qu'il est temps que les questions forestières retrouvent leur place naturelle, au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, ou alors qu'elles fassent l'objet en propre d'un nouveau comité. Il y a un précédent à la dernière option : le 16 mai 1986, le Comité permanent de l'agriculture, des pêches et des forêts a été scindé en deux : le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts et le Comité sénatorial permanent des pêches. Comme l'indique notre étude sur la pauvreté rurale et le déclin des régions, un comité des forêts ne manquerait pas de travail. Nous comptons poursuivre ce dossier à l'interne.

⁹² Le rapport, qu'on peut consulter sur le site du Comité, s'intitule « Mission d'information en Colombie-Britannique, en Alberta et dans l'État de Washington ». Il traitait surtout des conséquences de la crise du bois d'œuvre.

CHAPITRE 5 : LE TOURISME AU CANADA RURAL.

Les touristes ont toujours été attirés par la beauté naturelle du Canada rural – ses majestueuses Rocheuses, les immenses champs de blé des Prairies, ses forêts boréales sans fin, ses petits ports isolés, d'admirables paysages côtiers et de magnifiques aurores boréales, mais l'idée de faire du tourisme un moteur du développement économique rural ne s'est vraiment mise à germer que dans les années 1970 et 1980, époque où de nombreuses collectivités rurales se sont tournées vers le tourisme pour aider à stimuler l'économie locale vu la baisse de la demande de main-d'œuvre dans des secteurs traditionnels comme l'agriculture, l'industrie, la pêche et d'autres activités du secteur primaire⁹³. Cela demeure vrai encore aujourd'hui :

Tout le monde sait que l'industrie forestière est en déclin et nous ne savons pas combien de temps elle durera. Nous avons des manifestations touristiques, par exemple le pow-wow et les épreuves nautiques au mois d'août. Les gens affluent dans notre ville et dans les zones avoisinantes pour assister au pow-wow. Nous devrions travailler ensemble pour voir quelles sont les possibilités dans ce domaine.

– Fred McGregor, à titre personnel,
Témoignages, 8 juin 2007

J'ai dit que la région rurale, comme le reste du Canada, est devenue une économie de services, ce qui offre des possibilités. Je fais des travaux à Chapleau dans le nord de l'Ontario, et je loge dans un poste de classement des œufs qui a été restauré. Il a été rénové pour en faire un gîte touristique, et l'hôtelier a toutes sortes d'histoires à raconter. Et oui, il nous sert des œufs au petit-déjeuner — délicieux. Les touristes américains font vivre l'homme une partie de l'année. Il était fermier, triait des œufs et les livrait, et maintenant il tient un gîte et vit du tourisme, y compris de la motoneige.

– Harry Cummings, professeur, École de design environnemental
et de développement rural, Université de Guelph,
Témoignages, 31 octobre 2006

L'importance du tourisme rural

D'après Statistique Canada, près de la moitié des 211 millions de visites-touristes au Canada en 2002 (un touriste peut être à l'origine de multiples visites-touristes) ont été

⁹³ Dallen J. Timothy, « Rural Tourism Business: A North American Overview », *Aspects of Tourism, Rural Tourism and Sustainable Business*, chapitre 3, sous la direction de Derek Hall, Irene Kirkpatrick et Morag Mitchell, Channel View Publications, 2005, p. 42.

effectuées dans des régions rurales, la plus grande partie par des voyageurs canadiens (qui sont intervenus pour environ 80 % de toutes les visites-touristes). En outre, les régions rurales ont été la destination privilégiée de près de 40 % des 36 millions de visites-touristes de voyageurs internationaux en 2002, la majorité d'entre eux provenant des États-Unis.

Cependant, le tourisme comporte aussi d'importants avantages non économiques. Le tourisme rural peut instiller un sentiment d'appartenance et de fierté en mettant en valeur les atouts de la localité, en développant un esprit d'accueil et en établissant un cadre à l'intérieur duquel la population travaillera à embellir les lieux en créant des murales ou des parcs et en préservant les bâtiments historiques. Résultat, une meilleure compréhension de l'histoire et du patrimoine de la collectivité et leur préservation pour les générations à venir.

Les festivals communautaires et les lieux historiques (musées, forts reconstruits, etc.) sont d'excellents exemples de la façon dont les collectivités peuvent profiter d'avantages économiques tout en manifestant leur solidarité. Bien que la plupart de ceux-ci visent habituellement à plaire à la population locale (festivals des récoltes pour les agriculteurs, concours de bûcherons pour les collectivités forestières, musées à saveur locale), les collectivités ont commencé à se rendre compte de leur importance économique. Comme un chercheur l'a indiqué, après avoir constaté leurs répercussions économiques potentielles, la plupart des collectivités rurales ont décidé d'en élargir la portée en vue d'attirer des visiteurs de l'extérieur⁹⁴. Plusieurs témoins ont décrit au comité le rôle que jouent les festivals et les lieux historiques dans leur collectivité :

Canso a été une collectivité extrêmement résiliente et innovatrice. Elle a créé le Stan Rogers Folk Festival. Neuf cents membres de la collectivité participent au festival et 600 personnes travaillent à titre de bénévoles. Tous les membres de la collectivité font partie d'équipes de travail qui jettent un regard créatif sur les possibilités de diversifier l'économie locale.

– Ishbel Munro, directrice exécutive, Coastal Communities Network,
Témoignages, 15 février 2007

⁹⁴ Dallen J. Timothy (2005).

Le célèbre festival qui se tient à Saint-Pierre-Jolys est un concours national de sauts de grenouilles. En 1970 — lorsque le Manitoba célébrait son centenaire, je crois — la Reine est venue à Saint-Pierre-Jolys. Le conseil de l'époque voulait organiser une activité très spéciale pour qu'elle n'oublie pas Saint-Pierre-Jolys. Les grenouilles et la communauté francophone, c'était une combinaison naturelle. Ils ont créé un concours où les grenouilles ont la chance de sauter trois fois, et celle qui saute le plus loin gagne un prix. Jusqu'à présent, c'est encore le clou de notre festival, qui a lieu le long weekend du mois d'août, et les enfants en raffolent. Ne vous inquiétez pas; si vous ne voulez pas amener votre propre grenouille, nous en louons également.

– Muriel Bugera, agente de développement économique,
Corporation de développement communautaire Chaboillé,
Témoignages, 9 mars 2007

Par ailleurs, les collectivités sont très fortes. Il faut les écouter, voir comment on peut les aider. Vous allez vous rendre à Kapuskasing. Demandez- leur de vous parler de leur festival des bûcherons. Ils ont eu l'idée il y a cinq ans. La première fois que j'en ai entendu parler, je me suis dit que ce n'était pas sérieux. Or, jamais je n'ai vu un plan d'affaires aussi bien détaillé. Aujourd'hui, le festival connaît beaucoup de succès. Ils n'ont plus besoin d'aide. Nous avons financé le premier événement. Il faut faire confiance aux collectivités, les appuyer.

– Louise C. Paquette, directrice générale,
Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario,
Témoignages, 31 mai 2007

Cependant, selon Keith Robichaud, agent administratif principal du comté d'Annapolis en Nouvelle-Écosse, la visite de lieux historiques traditionnels, considérés comme la pierre angulaire de nombreuses stratégies du tourisme rural, accuse une baisse, les touristes étant à la recherche d'activités récréatives plus expérientielles :

Il est important de noter que de nombreux lieux historiques traditionnels, comme l'Habitation de Port-Royal et le fort Anne, en fait, la plupart des lieux historiques nationaux dans la région, connaissent une baisse d'achalandage. D'après certaines études, il faut encourager les nouveaux investissements, créer d'autres types d'attractions, organiser plus de festivals et d'événements touristiques. Nous nous sommes justement efforcés, au niveau local, de mettre l'accent là-dessus et d'encourager — ce que l'on appelle du « tourisme expérientiel » —, la tenue d'activités aquatiques sur la rivière Annapolis, par exemple. Nous avons investi de l'argent dans diverses initiatives; mentionnons le programme de surveillance de l'environnement du comté d'Annapolis et le club de canoë, qui se charge de tracer des parcours pour les canots et les pistes cyclables. Nous ne pouvons plus uniquement compter sur les lieux historiques. Nous devons trouver d'autres moyens de faire vivre aux gens une expérience touristique plus intéressante. Nous

avons, comme je l'ai indiqué, aménagé des pistes cyclables pour les randonnées à bicyclette et développé des parcours de canots pour le club de canoë du comté d'Annapolis

– Keith Robichaud,
Témoignages, 22 février 2007

L'attrait grandissant du tourisme axé sur l'environnement et la nature aide sans doute à satisfaire cette demande d'activités expérientielles. Un certain nombre de collectivités rurales et d'entreprises ont su saisir l'occasion qui s'offre. Eleanor King, directrice générale, Développement des collectivités, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), a expliqué par exemple comment l'Institut du Gros-Morne pour le tourisme durable, établi grâce à des fonds de l'APECA, aide les exploitants d'entreprises touristiques à se tailler une place dans ce segment en pleine croissance du secteur du tourisme :

Les exploitants d'entreprises touristiques de la région de l'Atlantique y reçoivent une formation en vue de pouvoir tirer parti de l'intérêt suscité par l'écotourisme. On s'y intéresse à la création et à la mise en service de produits touristiques durables ainsi qu'aux efforts de sensibilisation. Les participants reçoivent une formation où on leur expose des pratiques exemplaires et des modèles à suivre. Jusqu'à maintenant, 286 intervenants du Canada atlantique ont reçu une formation qui leur permet de mieux repérer les possibilités et de prendre de l'expansion au sein de leurs régions respectives. De ce nombre, on compte 165 exploitants d'entreprises touristiques et 121 partenaires du même secteur.

– *Témoignages*, 13 février 2007

Préoccupations à propos du tourisme

Malgré les avantages potentiels du tourisme pour les collectivités rurales, un certain nombre de témoins ont fait une mise en garde contre l'idée que le tourisme est la solution à tous les problèmes du Canada rural. Donald Reid, professeur à l'École de design environnemental et de développement rural de l'Université de Guelph, et l'un des experts les plus réputés du Canada en tourisme rural, a dit au comité que les collectivités ne devraient pas s'attendre à ce que le tourisme soit une panacée :

Comme la présidence l'a indiqué, à mes débuts, j'ai étudié la question du développement du tourisme. Pendant 12 ans, j'ai travaillé pour ce qui était alors le ministère de la Culture et du Développement du tourisme de l'Ontario avant de poursuivre ma carrière à l'Université de Guelph il y a une vingtaine d'années. Je souhaitais cerner les effets du développement touristique sur la solidarité communautaire et sur la réduction de la pauvreté individuelle dans les régions

rurales. J'ai travaillé là-dessus pendant un certain temps et, je suis sûr que vous en conviendrez, on pensait alors que le tourisme allait sauver les régions rurales éprouvant des difficultés liées à l'extraction des ressources naturelles et devant l'effondrement de leur économie. En vérité, ce ne s'est pas ce qui s'est produit. Ce n'est pas une baguette magique. À certains égards, l'expérience a été frustrante.

– *Témoignages*, 21 novembre 2006

La mise en garde de M. Reid semble fondée puisque des travaux de recherche montrent que le tourisme a tendance à donner les résultats les plus heureux dans les collectivités déjà économiquement fortes⁹⁵. Cela, pour une raison bien simple : les collectivités en santé ont l'infrastructure nécessaire pour appuyer le tourisme, par exemple des établissements locaux, des magasins, des hôtels et un secteur bénévole qui jouent un rôle essentiel en faisant en sorte que les touristes se sentent bien accueillis.

L'un des principaux défis du tourisme rural tient à ce que de nombreuses collectivités n'ont pas la population voulue pour offrir les activités ou les commodités susceptibles d'attirer les touristes et de les inciter à prolonger leur séjour. La situation est pire encore si les collectivités d'une plus grande région rurale ont l'impression de devoir se disputer les revenus du tourisme. Dans ces circonstances, selon Donna Mitchell, ces collectivités rurales auraient tout intérêt à travailler ensemble à la mise en valeur de leur région :

Pour les toutes petites communautés de 100 ou 400 habitants, il est plus difficile de trouver des façons de se diversifier. Les bénévoles avancent en âge et commencent à se fatiguer, parce que ce sont les mêmes personnes, année après année, en l'absence de nouveaux venus qui pourraient prendre le relais. L'OCDE a étudié les possibilités de succès de ces petites communautés si elles se tournent vers l'extérieur. L'OCDE parle de « territorialité ». J'ai un exemple de cela en Colombie-Britannique. La Sunshine Coast est émaillée de charmants villages au bord de l'eau. Je me souviens m'y être rendue pour des foires d'information où le gouvernement fédéral exposait la gamme de ses services pour les entreprises, etc. À cette occasion, j'ai constaté qu'il y avait trois kiosques de tourisme représentant des communautés à 20 milles de distance les unes des autres. Elles avaient le sentiment d'être en concurrence. Et pourtant, elles s'y étaient prises de telle façon que, quand je suis montée là-bas pour prendre des vacances, je n'y ai pas passé la nuit; j'ai traversé la région en voiture, mais ne m'y suis pas arrêtée, il n'y avait pas assez de choses à faire, malgré l'eau, les chemins de randonnée et toutes sortes de possibilités. Tant que les communautés ne prendront pas conscience du

⁹⁵ Derek Hall et Morag Mitchell, « Rural Tourism Business as Sustained and Sustainable Development? », *Aspects of Tourism, Rural Tourism and Sustainable Business*, chapitre 5, sous la direction de Derek Hall, Irene Kirkpatrick et Morag Mitchell, Channel View Publications, 2005, p. 94.

fait que 300 ou 400 personnes ne constituent pas un bassin suffisant pour être viable à long terme, elles ne feront pas le point sur ce qui existe autour d'elles et qui pourrait constituer une option. La force d'Humboldt, par exemple, est l'esprit de collaboration qui y règne, au lieu d'une concurrence entre les entreprises existantes. Mais c'est une idée difficile à propager au Canada, où prime l'individualisme.

– *Témoignages*, 17 octobre 2006

Le tourisme comme stratégie de développement économique est critiqué aussi d'un autre point de vue plus fondamental – un certain nombre de témoins ont dit au comité que les emplois du secteur touristique ont tendance à être mal rémunérés, à être des emplois du secteur des services exigeant un faible niveau de compétences et comportant peu d'avantages, sinon aucun. Ces emplois sont loin de se comparer aux emplois perdus dans les secteurs forestier, minier ou manufacturier, par exemple, où les salaires étaient – et demeurent – élevés et les avantages sociaux, nombreux. Certains témoins ont aussi fait observer que la nature saisonnière du tourisme et la vulnérabilité aux fluctuations du taux de change rappellent les pires caractéristiques des industries primaires, que ne vient compenser aucun des avantages de celles-ci :

Nous avons une industrie touristique également, mais elle est aussi saisonnière. Beaucoup d'emplois paient peu, ce qui oblige les gens à s'inscrire à des programmes d'assurance-emploi durant l'hiver, ce qui n'est pas vraiment une façon de vivre. [...] Les emplois à Terre-Neuve, en particulier dans l'industrie touristique [...] ne sont pas payants. Les gens qui travaillent dans cette industrie reçoivent sept dollars l'heure. Dans le secteur rural de Terre-Neuve, le taux d'occupation est de 38 p. 100 chez certains hôteliers, alors ils ne peuvent pas se permettre de payer dix dollars l'heure.

– Colleen Kennedy, Gros Morne Cooperating Association,
Témoignages, 19 février 2007

Elizabeth Latos de Kapuskasing (Ontario) a dit sans ambages au comité : « On parle trop de tourisme; le tourisme n'est pas très rentable. » (*Témoignages*, 1^{er} juin 2007) Un autre témoin a fait remarquer que ce sont surtout des femmes qui occupent les emplois mal rémunérés offrant peu d'avantages sociaux dans le secteur du tourisme :

Sur certains plans, par contre, la situation au Yukon est la même que dans les autres régions du Canada. On y constate, par exemple, les mêmes inégalités envers les femmes que dans le reste du pays. Ainsi, au Yukon, une femme gagne en moyenne 85 p. 100 de ce que touche un homme. L'écart salarial n'est pas ici aussi grand que dans le reste du Canada, mais les chiffres sont quelque peu trompeurs. En effet, les salaires élevés payés par les gouvernements territorial et

fédéral permettent à de nombreuses femmes d'échapper au besoin. Cela dit, l'écart de revenu augmente entre les femmes occupant un emploi auprès du gouvernement ou du secteur minier, et celles qui travaillent dans les services ou dans le tourisme. Le caractère saisonnier de l'activité de ces deux derniers secteurs, font qu'en hiver de nombreuses femmes n'ont pas de travail. Dans le tourisme et les services, de nombreux emplois ne sont qu'à temps partiel et ne procurent ni avantages sociaux, ni pension de retraite, ni sécurité.

– Charlotte Hrenchuk, coordonnatrice,
Yukon Status of Women Council,
Témoignages, 18 février 2008

De point de vue de la politique de développement économique, il se peut qu'une collectivité rurale investisse énormément d'efforts et d'argent dans une stratégie touristique inefficace, d'où des coûts que la population et les entreprises locales devront absorber⁹⁶. Même si une stratégie réussit à attirer un grand nombre de touristes, le résultat global pourrait ne pas être positif puisque le développement risque de transformer la culture de la communauté⁹⁷ ou pourrait mettre en danger la durabilité des ressources environnementales existantes.

L'avenir du tourisme rural

Le développement du tourisme entraîne évidemment des coûts. Cependant, comme l'a dit un chercheur, « la clé du succès en tourisme réside souvent dans la capacité des collectivités de trouver un juste équilibre entre les coûts privés et sociaux et les avantages du développement du tourisme rural⁹⁸ ». Il est vrai que les emplois dans l'industrie du tourisme et de l'accueil sont souvent mal rémunérés, mais il est vrai aussi que ces emplois offrent une expérience de travail inestimable à bien des jeunes des régions rurales, comme Peter Kenyon, un expert en élaboration de politiques rurales de l'Australie, l'a dit au comité :

⁹⁶ Dennis M. Brown, « Rural Tourism: An Annotated Bibliography », Economic Research Service, USDA.

⁹⁷ E. Wanda George et Donald G. Reid, « The Power of Tourism: A Metamorphosis of Community Culture », Department of Business Administration and Tourism Management, Mount Saint Vincent University, Halifax (Nouvelle-Écosse), et School of Environmental Design and Rural Development, University of Guelph, Guelph (Ontario), Canada. Les auteurs s'interrogent sur la viabilité du tourisme culturel lorsqu'il menace de transformer les piliers traditionnels d'une communauté: « Le développement du tourisme culturel suppose une transformation, la culture communautaire traditionnelle étant appelée à disparaître alors que simultanément essaie de s'implanter une nouvelle culture fondée sur les symboles de la culture traditionnelle. Pour utiliser une métaphore, on pourrait parler de processus de réincarnation. La notion traditionnelle du tourisme culturel comme instrument de la viabilité d'une collectivité sans égard aux pratiques et valeurs traditionnelles pourrait être erronée. »

⁹⁸ Dennis M. Brown, « Rural Tourism: An Annotated Bibliography », Economic Research Service, USDA.

Bon nombre de nos petites villes ont misé sur le tourisme et les débouchés économiques qui y sont associés. Compte tenu que 75 p. 100 des emplois dans cette industrie sont destinés aux personnes de moins de 25 ans, il s'agit d'une industrie importante à laquelle les collectivités doivent s'intéresser, pour la valeur des emplois, et particulièrement pour son attrait aux yeux des jeunes gens.

– *Témoignages*, 12 février 2008

Il importe également de ne pas oublier que le paysage économique rural a changé radicalement. Le secteur primaire ne fournit plus comme jadis un apport régulier d'emplois à long terme. Donna Mitchell, directrice générale, Secrétariat rural et Secrétariat aux coopératives, Agriculture et Agroalimentaire Canada, a dit au comité que les collectivités doivent évaluer leurs stratégies de manière réaliste en fonction des circonstances locales :

L'adaptation des habitants de petites villes prospères qui dépendent de la pêche, de la foresterie et de l'agriculture est souvent particulièrement difficile. Dans ces domaines, les efforts déployés pour augmenter la productivité et connaître le succès au Canada et sur la scène internationale se sont traduits par des suppressions d'emplois et d'emplois bien payés. De plus, il n'est pas toujours facile de trouver des solutions de rechange. Nous encourageons les petites villes qui cherchent à s'assurer un avenir à faire le point sur la situation, avant de décider, à partir des faits, s'il existe une option susceptible de leur permettre d'aller de l'avant.

– *Témoignages*, 17 octobre 2006

Comme le comité l'a souligné dans son introduction, pour que les efforts de développement économique rural soient couronnés de succès, il faut que les politiques et les mesures adoptées conviennent à la région ou à la collectivité. Personne ne cherche à imposer une stratégie touristique au Canada rural et personne ne devrait chercher à le faire. Nicola Crosta, responsable du Programme de développement rural à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), a fait observer ce qui suit dans sa présentation au comité :

Nous avons observé que les approches les plus efficaces de la politique rurale de nos jours sont intégrées. [...] Elles ont pour point de départ une autre question : « Quel est le genre d'entreprise que nous voulons appuyer dans les régions rurales? » C'est un point de départ tout à fait différent. C'est le point de départ d'une approche du développement rural qui est fondée sur le lieu, qui commence par l'analyse des possibilités et des besoins d'une région rurale donnée et qui,

ensuite, en tenant compte de cette analyse, adapte les politiques aux possibilités et aux besoins particuliers de cette région.

– *Témoignages*, 14 février 2008

Selon cette perspective, les stratégies touristiques peuvent être un processus de réinvention. Peter Kenyon a rappelé au comité qu'il est important d'être en tout temps à l'affût des occasions qui s'offrent :

Nous menons également des programmes axés sur le service à la clientèle. L'association des hôtels du pays et la Western Australian Tourism Commission m'ont demandé de procéder à une étude sur les pubs locaux qui ont réussi à se créer une nouvelle image. On redoutait les répercussions d'une nouvelle loi antitabac, imposant une interdiction de fumer dans tous les hôtels et restaurants, y compris les établissements des régions rurales. Un grand nombre de petits pubs locaux, dépendant sans doute de la clientèle de quelques ivrognes passant leur journée à boire et à fumer au bar, étaient menacés par ces mesures. Le programme visait à aider ces pubs à faire face à l'interdiction de fumer et à profiter de l'occasion pour se forger une nouvelle image, particulièrement dans le secteur du tourisme. Dans bien des cas, ces initiatives ont aidé les gens à aller de l'avant.

– *Témoignages*, 12 février 2008

Les partenariats communautaires et les efforts de collaboration entre les entreprises sont des éléments clés de la réussite des stratégies touristiques. Les membres de l'industrie du tourisme d'accueil, établissements d'hébergement, restaurants et attractions, doivent travailler ensemble et unir leurs efforts à ceux des collectivités. Comme Sandra Lawn d'Athens en Ontario l'a dit au comité :

Nous avons fait un effort colossal pour coopérer avec les différentes collectivités afin d'organiser les jeux d'hiver. Nous constatons que la coopération est meilleure avec les villes séparées. Des quatre villes séparées de l'Ontario, trois se trouvent à proximité d'ici. Je pense que cela en dit long sur le caractère des gens qui ont grandi ici. Smiths Falls est une ville distincte du comté, tout comme Prescott et St. Marys dans une autre partie de la province. Mais actuellement, nous coopérons et nous les faisons intervenir pour des discussions plus approfondies. Il arrive que les petites villes aient le sentiment que les grandes villes ont plus souvent gain de cause que les petites municipalités rurales, mais la coopération est très présente dans les domaines du tourisme culturel, du tourisme sportif et de l'écotourisme. Il est évident en effet qu'une collectivité ne pourrait pas faire cela toute seule.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Les efforts de positionnement d'un produit touristique ou d'une collectivité peuvent être intégrés aux efforts de promotion de la région comme endroit où les touristes pourraient un jour vouloir s'installer et aider ainsi à freiner le déclin de la population rurale, ce à quoi le gouvernement écossais attribue l'augmentation de sa population rurale (voir le chapitre 11 sur l'immigration). Un chercheur a fait observer que le tourisme à grande échelle axé sur une réduction des coûts n'est généralement pas un modèle bien ajusté au tourisme rural qui devrait de préférence mettre l'accent sur la valeur ajoutée, le marché à créneaux et la différenciation des produits, ce qui signifie que « les fournisseurs de produits de marque rurale doivent mettre en valeur leur identité locale et leur provenance d'une manière qui interpelle le marché, et essayer de toucher la corde sensible du visiteur⁹⁹ ».

Enfin, il importe de reconnaître que l'avenir du tourisme rural au Canada donne bien des raisons d'être optimistes. M. Kenyon, par exemple, a dit au comité « le tourisme prend de l'ampleur et s'apprête à devenir l'industrie la plus importante du pays, tout comme au Canada et partout dans le monde. Il s'agit certainement de l'industrie qui croît le plus rapidement, et les régions rurales de l'Australie offrent beaucoup d'atouts. » (*Témoignages*, 12 février 2008)

Au moins une partie de l'augmentation de la demande de tourisme peut probablement être attribuée à d'importants changements démographiques déjà amorcés : on s'attend en effet à ce que la demande d'activités de loisir et récréatives dans les régions rurales augmente à mesure que de plus en plus de « baby boomers » prendront leur retraite. Comme un chercheur l'a fait observer :

La province [l'Ontario] connaît [...] une demande accrue pour le tourisme rural et les activités récréatives. Cette demande résulte en partie du changement démographique : la population vieillissante des baby-boomer représente une tranche importante de la population, relativement aisée et disposant de beaucoup de temps libre¹⁰⁰.

⁹⁹ Jackie Clarke, « Effective Marketing for Rural Tourism », *Aspects of Tourism, Rural Tourism and Sustainable Business*, chapitre 5, sous la direction de Derek Hall, Irene Kirkpatrick et Morag Mitchell, Channel View Publications, 2005, p. 94.

¹⁰⁰ Todd Gordon, « Troisième analyse : les routes », tiré d'une série de groupes de réflexion sur le Canada rural organisés pour le secrétariat rural, 28 novembre 2001 au 27 mai 2002, disponible à l'adresse : http://www.rural.gc.ca/research/tank_f.phtml.

Selon la Commission canadienne du tourisme (CCT), une société d'État fédérale créée en 1995 pour promouvoir le tourisme au Canada, un autre groupe démographique pourrait surpasser les « baby boomers » pour ce qui est des revenus du tourisme : « Si la génération du baby-boom représente la portion la plus importante et la mieux nantie de la population américaine, les adultes âgés de 25 à 40 ans, surnommés génération X, dépensent maintenant plus par voyage d'agrément que les baby boomers américains¹⁰¹. » Le tourisme rural pourrait aussi profiter d'autres tendances culturelles comme une sensibilisation sociale accrue à l'environnement et le désir concurrent de sortir des limites des centres urbains. Certains témoins ont dit croire qu'en dépit du potentiel existant, le gouvernement fédéral n'en faisait pas assez pour mettre en valeur le Canada rural auprès des citoyens canadiens et des éventuels touristes du monde entier.

Dans certaines régions du Canada, le tourisme est une activité à valeur ajoutée. Il est une façon d'offrir des biens et services environnementaux. Il propose une « expérience valorisée ». Nous nous montrons timorés dans nos activités de promotion. Nous ne faisons pas preuve d'imagination dans la manière dont nous vantons notre nature et les possibilités qui s'offrent. Nous pouvons soutenir le secteur des services de multiples façons. Nous soutiendrons la ruralité dans une bonne partie du Canada, pas partout, mais assurément dans une bonne partie du Canada, nous allons soutenir la ruralité.

– Harry Cummings, professeur, École de design environnemental
et de développement rural, Université de Guelph,
Témoignages, 31 octobre 2006

La Commission canadienne du tourisme est le levier principal utilisé par le gouvernement fédéral pour venir en aide à l'industrie touristique. La CCT travaille en partenariat avec l'industrie pour promouvoir le Canada à l'échelle mondiale et encourager les voyageurs à visiter le Canada. Elle effectue aussi des recherches sur le tourisme de manière à fournir une information exacte et à jour à l'industrie touristique canadienne. À l'heure actuelle, le Canada rural n'occupe pas une place de choix dans les documents de planification stratégique de la CCT. En fait, d'après un compte rendu médiatique, la CCT a délaissé le marketing axé sur les images symboliques essentiellement rurales du Canada pour le décrire surtout comme un pays urbain, de façon à « amener les gens à penser différemment, à voir les choses de manière non

¹⁰¹ Commission canadienne du tourisme, *Résumé du plan d'entreprise pour la période de planification de 2007 à 2011*, disponible à l'adresse :
http://www.corporate.canada.travel/fr/ca/about_ctc/corporate_reports/corporate_plan.html.

traditionnelle¹⁰² ». Le comité croit qu'on peut faire plus pour promouvoir le Canada rural comme destination touristique attrayante pour les voyageurs internationaux.

RECOMMANDATION 5-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'entremise de la Commission canadienne du tourisme (CCT) et du ministère proposé des Affaires rurales, crée un programme de promotion axé précisément sur la mise en valeur du Canada rural comme destination touristique pour les voyageurs canadiens et internationaux.

Conclusion

Certains chercheurs ont fait observer qu'il est assez paradoxal que les régions rurales exercent un attrait sur les touristes étant donné la baisse de la population qu'ont enregistrée nombre d'entre elles¹⁰³. Il reste que les tendances démographiques et culturelles engendrent de véritables possibilités pour le secteur du tourisme rural au Canada. Cette industrie ne pourra peut-être pas remplacer tous les emplois perdus en raison du déclin des industries primaires, mais si les collectivités le souhaitent et arrivent à trouver une façon de travailler ensemble et à puiser dans leurs bassins de bénévoles, le tourisme pourrait devenir une industrie de premier plan au Canada rural.

¹⁰² Michael Mandarano, « Spicing up Canada's image abroad », *Capital News Online*, 2 décembre 2005, disponible à l'adresse : <http://www.carleton.ca/jmc/cnews/02122005/n4.shtml>.

¹⁰³ Dallen J. Timothy, « Rural Tourism Business: A North American Overview », *Aspects of Tourism, Rural Tourism and Sustainable Business*, chapitre 3, sous la direction de Derek Hall, Irene Kirkpatrick et Morag Mitchell, Channel View Publications, 2005, p. 43.

CHAPITRE 6 : COMBLER LE DÉFICIT DE L'INFRASTRUCTURE RURALE

Tout d'abord, lorsque ce puissant moteur économique pour le Canada rural, et pour les régions rurales de la Colombie-Britannique tout particulièrement, a été mis en place, on n'a pas attendu qu'une usine de pâte à papier soit érigée à Prince George pour construire une voie ferrée. On n'a pas attendu non plus qu'une telle usine soit bâtie pour installer un gazoduc à partir de la région de la rivière de la Paix. De fait, il fallait que toutes ces infrastructures soient mises en place avant que l'industrie forestière ne puisse même envisager la possibilité d'investir, ne serait-ce qu'un seul dollar, dans une usine de pâte à papier. Selon moi, la question de mettre en place des services après un accroissement ou un déclin de la population ne se pose même pas. Les politiques dictent les orientations que nous voulons prendre et, par le fait même, les régions rurales et les petites villes du Canada en sont venues à perdre des services, ce qui n'a fait qu'exacerber le phénomène de l'exode rural.

– Greg Halseth, professeur, Programme de géographie, et titulaire d'une Chaire de recherche du Canada en études rurales et des petites villes,
Université du Nord de la Colombie-Britannique,
Témoignages, 5 mars 2007

Les historiens ont longtemps soutenu que le Canada est un pays défini autant par son infrastructure que par sa dualité linguistique ou la proximité des États-Unis. Si tel est le cas pour l'ensemble du Canada, ce l'est encore davantage pour le Canada rural. Des projets publics de grande envergure comme le chemin de fer national, la route transcanadienne, les systèmes de téléphonie et de télégraphie et la Voie maritime du Saint-Laurent ont, en plus d'aider au rapprochement des diverses régions du pays, contribué au peuplement d'une bonne part de ce que l'on appelle aujourd'hui le Canada rural. Bien entendu, l'infrastructure d'un pays ne se réduit pas à une simple collection de méga-projets. Elle est également composée de chemins locaux et de rues, de ponts et de tunnels, d'aéroports et de gares, d'usines de traitement de déchets urbains et d'eaux usées, de systèmes d'éclairage public et de casernes de pompiers, de patinoires de hockey et de centres communautaires, de salles de théâtre et de centres d'athlétisme et de beaucoup d'autres choses.

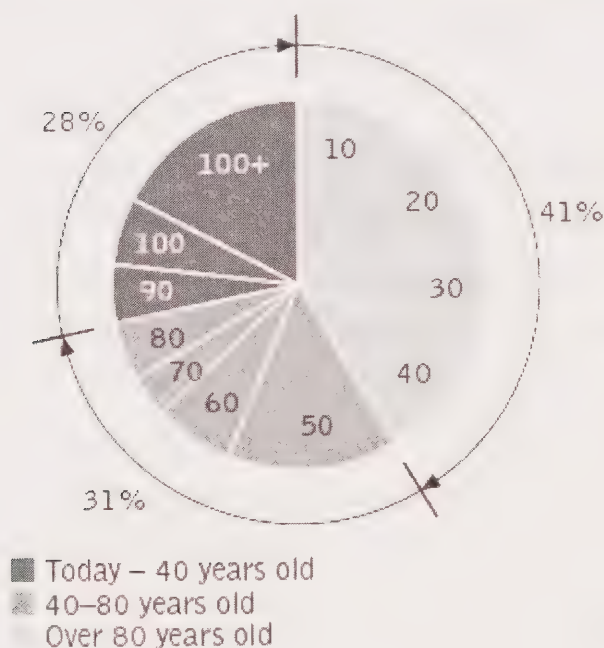
Toutefois, depuis la fin des années 1970, il y a eu ralentissement de l'investissement dans l'infrastructure publique au Canada et les effets en sont maintenant perceptibles. Le stock actuel des infrastructures est ancien et vieillissant et alourdit la dette d'infrastructure du Canada. Comme l'indique le graphique 6-1, plus de 70 % de

l'infrastructure du pays a 40 ans ou plus et, par conséquent, exige constamment des travaux d'entretien ou de réparation. Selon l'évaluation que le gouvernement fédéral a lui-même effectuée, une bonne part de l'infrastructure actuelle souffre d'un certain «épuisement¹⁰⁴». Si rien n'est fait pour corriger la situation, cette infrastructure vieillissante finira par compromettre la sécurité et le bien-être économique de tous les Canadiens, mais surtout des Canadiens vivant en milieu rural.

Graphique 6-1

Quel est l'âge de notre infrastructure? (années)

How old is our infrastructure? (years)



Aujourd'hui - 40 ans

40 à 80 ans

Plus de 80 ans

Source : Civil Infrastructure Systems, Technology Road Map 2003-1013,
<http://www.ingenieurscanada.ca/e/files/TRMReporteng.pdf>

¹⁰⁴ Industry Canada, "Building Canada: Modern Infrastructure for a Strong Canada," available at:
<http://www.buildingcanada-chantierscanada.gc.ca/index-eng.html>

Il est difficile d'exagérer l'importance de l'infrastructure pour le bien-être économique et social des personnes vivant en milieu rural. À défaut de routes, de quais et d'installations portuaires maritimes, de chemins de fer et d'aéroports, la production des secteurs de l'agriculture et des ressources naturelles, qui provient surtout des régions rurales du pays, ne pourrait pas être expédiée de manière fiable et économique aux extrémités du pays ou à l'étranger. L'incidence sur l'économie rurale du Canada est évidente, mais il y aurait également d'autres conséquences de grande envergure. Sans une infrastructure adéquate en matière de transport et de communication, beaucoup de résidents des zones rurales n'auraient pas accès aux soins médicaux nécessaires à leur survie ou aux possibilités d'instruction qui leur permettent de transformer leur vie. L'espérance de vie des personnes vivant en milieu rural serait réduite, de nombreuses carrières seraient inaccessibles et la qualité de vie se détériorerait. Bref, faute d'une infrastructure adéquate, les Canadiens vivant en milieu rural cesseraient d'être des citoyens à part entière.

Les infrastructures municipales au Canada

Ces quelque 20 dernières années, la responsabilité financière des investissements dans l'infrastructure du pays s'est déplacée des niveaux supérieurs de gouvernement vers les administrations municipales. Une étude récente de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) conclut que la part des administrations municipales dans l'ensemble des investissements d'infrastructure est passée de 30,9 % à 52,4 % entre 1961 et 2002¹⁰⁵. Comme l'a déclaré au comité Pat Vanini, directrice générale de l'Association des municipalités de l'Ontario, « Les gouvernements aiment se délester de leurs responsabilités et les municipalités sont au dernier barreau de l'échelle financière [...] suite à ce délestage, les gouvernements municipaux de l'Ontario ont dû assumer un fardeau beaucoup plus lourd au fil des ans que ce n'était le cas par le passé. » (*Témoignages*, 27 mars 2007)

Bien que grandes et petites villes souffrent du déficit d'infrastructure municipale, ce sont vraisemblablement les collectivités rurales et du Nord qui sont les plus affectées

¹⁰⁵ Saeed Mirza, *Danger Ahead: The Coming Collapse of Canada's Municipal Infrastructure*, rapport préparé pour le compte de la Fédération canadienne des municipalités, novembre 2007.

parce que l'on s'attend à ce qu'elles « construisent et entretiennent tout l'éventail de l'infrastructure municipale, et ce, quelle que soit la taille de leur population^{106 107} ». On voit fréquemment des immeubles à l'abandon, des réseaux d'assainissement et d'alimentation en eau sur le point de s'effondrer, des routes dangereuses et d'autres indices qui témoignent du déclin d'une collectivité. Lorsque le comité s'est rendu à Kaspuskasing, en Ontario, Mona Comeau, directrice des Services familiaux Jeanne Sauvé, a décrit les effets du déclin rural sur une collectivité : « Nous pouvons faire le constat visuel; il y a beaucoup de maisons abandonnées; il y a une diminution de la fierté locale. Nos routes sont lamentables parce que la population diminue d'année en année. Il n'y a pas de fonds nous permettant d'entretenir les services et la qualité des routes dans nos régions. » (*Témoignages*, 1^{er} juin 2007)

Plusieurs témoins se sont dits très préoccupés par l'état de l'infrastructure rurale au Canada. On a semblé indiquer que le déficit d'infrastructure rurale n'était pas seulement le résultat d'une perte de population mais également sa cause principale :

Il y a beaucoup d'endroits où l'infrastructure se détériore et doit être remplacée. Toutefois, nous n'avons plus assez de jeunes qui paient des impôts. Par conséquent, l'infrastructure vieillit, mais il n'y a personne pour la remplacer.

– Israel Hann, à titre personnel,
Témoignages, 19 février 2007

Dans bien des régions de la Nouvelle-Écosse, l'exode fait partie du mode de vie depuis des décennies, en fait depuis la Confédération, mais de plus en plus de gens s'exilent dans d'autres régions du pays, au détriment de notre infrastructure rurale.

– Lucille Harper, directrice exécutive, Antigonish Women's Resource Centre,
Témoignages, 23 février 2007

Nos routes se détériorent, nous perdons nos infrastructures. Des écoles, des installations sanitaires, des magasins et des entreprises ferment leurs portes. Tous ces facteurs et le fait que les femmes vivent plus longtemps que les hommes

¹⁰⁶ La principale « source de recettes propres » des administrations municipales est liée à l'assiette de l'impôt foncier, qui est généralement considéré comme régressif et qui diminue au gré de la baisse de la valeur des biens immobiliers.

¹⁰⁷ Industrie Canada, « Chantiers Canada : Une infrastructure moderne pour un Canada fort », <http://www.buildingcanada-chantierscanada.gc.ca/index-fra.html>, p. 10.

indiquent que la pauvreté dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse, et plus particulièrement dans le comté d'Annapolis, touchent les personnes âgées.

– Della Longmire, directrice exécutive, Women's Place Resource Centre,
Témoignages, 22 février 2007

Dans tous les pays, la population se concentre davantage dans les régions urbaines. Cette tendance est toutefois plus prononcée dans certains pays que dans d'autres. Cette situation a engendré un défi pour l'infrastructure rurale et pour le caractère des collectivités concernées.

– Dr David Butler-Jones, administrateur en chef de la santé publique,
Agence de santé publique du Canada,
Témoignages, 3 mai 2007

Le dépeuplement rural et la dégradation de l'infrastructure municipale qui en découle alourdissent ou compromettent même les fonctions essentielles des réseaux d'assainissement et d'alimentation en eau. Un examen des études-clés sur l'infrastructure conclut que « les réseaux d'assainissement, les circuits d'alimentation en eau et les installations d'amenée d'eau comptent parmi les plus vieilles infrastructures au Canada¹⁰⁸ ». Dans beaucoup de collectivités rurales, même ces infrastructures vieillissantes ne sont pas disponibles, et les habitants des régions rurales doivent recourir à des puits, des lacs ou des ruisseaux pour leur eau potable et leur eau de bain. Cette situation soulève d'autres inquiétudes, car on mentionne fréquemment que la qualité de l'eau est un problème.¹⁰⁹ Kurt Klein, professeur au département de science économique de l'Université de Lethbridge, a déclaré au comité que « la plupart des citoyens vivant en milieu rural obtiennent leur eau de sources souterraines assujetties à des tests peu fréquents et inadéquats. » (*Témoignages*, 30 novembre 2007)

Rory Francis, directeur exécutif, PEI BioAlliance, soutient qu'il importe au plus haut point d'investir dans l'infrastructure pour briser le cycle du déclin rural et de la pauvreté rurale :

Je dirai tout d'abord que les gouvernements doivent être prêts à investir pour la mise au point d'une nouvelle infrastructure économique dans les collectivités

¹⁰⁸ *Summary of 1996 Federation of Canadian Municipalities (FCM) and the Department of Civil Engineering and Applied Mechanics – McGill University, Report on the State of Municipal Infrastructure in Canada in Infrastructure Canada, Assessing Canada's Infrastructure Needs: A Review Key Studies*, p. 2.

¹⁰⁹ Industrie Canada « Chantiers Canada : Une infrastructure moderne pour un Canada fort », <http://www.buildingcanada-chantierscanada.gc.ca/index-fra.html>, p. 20.

rurales si nous voulons pouvoir briser le cercle vicieux des faibles avenues de développement économique et du manque d'emplois, de l'augmentation de la migration de sortie, de la réduction de la densité de la population et du manque de masse critique permettant d'appuyer l'infrastructure de base, qui sont tous des problèmes qui mènent à la pauvreté des régions rurales.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Récemment, le gouvernement fédéral a entrepris de jouer un rôle plus important en matière de financement de l'infrastructure municipale au moyen d'ententes avec les provinces, les territoires et les Premières nations¹¹⁰. À l'origine, ces efforts ignoraient généralement les collectivités rurales ou de taille relativement petite, comme l'a signalé Donna Mitchell, directrice générale du Secrétariat rural et du Secrétariat aux coopératives à Agriculture et Agroalimentaire Canada :

Pour ce qui est d'Infrastructure Canada, nous nous trouvons à notre troisième niveau d'infrastructure le plus élevé au niveau fédéral. Au premier niveau, il n'y avait pas d'objectif spécifique pour le Canada rural. Une partie importante du financement était injectée dans des projets d'envergure qui s'axaient surtout sur les plus grandes villes. Lors du deuxième programme d'infrastructure, nous avons travaillé avec ce groupe et mis de côté entre 15 à 20 % des fonds qui seraient destinés à l'infrastructure des plus petites communautés. Nous en sommes maintenant à la troisième étape et avons désormais un fond d'infrastructure pour les municipalités rurales, avec ses propres spécificités et approches. Par exemple, la communauté du Nunavut avait désespérément besoin de logements pour donner un sentiment de leadership et de propriété à la communauté. Bien que le transport et l'eau constituaient la partie la plus importante du programme d'infrastructure du Nunavut, nous avons pu également utiliser le fonds pour le logement.

– *Témoignages*, 17 octobre 2006

¹¹⁰ Au cours des années 1990, les « accords de collaboration » entre autorités fédérales, provinciales et municipales sont devenus plus fréquents et leur portée a été accrue. Le Programme de Travaux d'infrastructure Canada (1994–1999) constitue un exemple important de cette évolution. Il a été suivi du Programme infrastructure Canada en 2000–2007.

Encadré 5-1 : La politique indique où nous voulons aller – Ce qui est bon pour le rat des villes est-il bon pour le rat des champs?

Témoignage de M. Gerry Byrne, C.P., député de Humber–St. Barbe–Baie Verte, lors de la séance du comité tenue à Corner Brook, Terre-Neuve, le 19 février 2007 :

Je vais me situer dans la perspective suivante. Il y a quelques années, les grandes villes nord-américaines, les grands centres urbains, se sont heurtés à une crise. On parlait alors de dépeuplement, de ghettoïsation du noyau urbain. Tous les niveaux de gouvernement ont décidé à l'époque que la ghettoïsation des noyaux urbains était malsaine du point de vue des politiques gouvernementales, qu'il s'agissait d'une donnée négative à laquelle les politiques et les fonds publics devaient s'attaquer. Certes, il était moins coûteux du point de vue des politiques gouvernementales de laisser les banlieues évoluer et prendre de l'expansion; il en coûte davantage de remettre en valeur l'infrastructure des noyaux urbains. Toutefois, on a également déterminé qu'il n'était pas dans l'intérêt public de laisser nos villes et les noyaux urbains se dégrader jusqu'au stade du néant. Des ressources substantielles ont été mobilisées et un effort public est parvenu à renverser la tendance au dépeuplement de nos noyaux urbains, à renverser la tendance à supprimer les services sociaux et industriels des noyaux urbains, et tout cela grâce, non pas au mécanisme du marché, mais aux politiques gouvernementales, car le marché avait décidé que les gens devaient se déplacer vers les banlieues. Bref, ce sont les pouvoirs publics qui ont redonné vie aux noyaux urbains.

Voici la situation en ce qui concerne le Canada rural. Il n'y a pas de directive en matière de politique gouvernementale qui reconnaît réellement et honnêtement qu'il y a un problème et qui dit que nous devrions le résoudre. De fait, la plupart des décideurs soutiennent que la vraie politique gouvernementale à l'égard du Canada rural en est une de déclin modéré et contrôlé qui vise à faire en sorte que les régions périphériques ne s'écroulent pas sous leur propre poids en créant un immense chaos social. Bref, on laisse les régions aller lentement mais sûrement à la dérive sans perturbation sociale importante. Voilà la politique tacite mais non moins réelle, qui s'applique à l'échelle de ce pays et de l'Amérique du Nord. Il s'agit d'une politique qui s'applique non pas uniquement au contexte canadien, mais à celui de l'Amérique du Nord...

De fait, au sein de certains groupes de consommateurs, de certains marchés, on admet volontiers que la vie en milieu rural est celle que l'on préfère. Voilà, à mon avis, le mouvement de balancier devant lequel nous nous retrouvons. Pour ce qui est de la dégradation des noyaux urbains, on a décidé qu'elle n'était pas dans notre intérêt national, et les autorités fédérales, provinciales et municipales ont travaillé en concertation pour isoler et renverser la tendance.

Présentement, le gouvernement fédéral est dans une situation transitoire entre deux ensembles de politiques de financement de l'infrastructure rurale. En novembre 2007, le gouvernement a rendu public le dernier programme de financement de l'infrastructure, dénommé plan Chantiers Canada. Des accords-cadres de programme sont en voie d'élaboration avec les provinces et les territoires. Le plan Chantiers Canada prévoit des crédits de 33 milliards de dollars sur sept ans, soit de 2007 à 2014. Il comporte un financement ciblé¹¹¹, un financement provincial-territorial des activités de base (2,275

¹¹¹ Fonds de partenariats publics-privés (1,25 milliard de dollars), Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers (2,1 milliards de dollars), Porte d'entrée Asie-Pacifique (1,0 milliard de dollars).

milliards de dollars) et les initiatives principalement municipales suivantes (une part des fonds pour ces initiatives a été annoncée précédemment) :

Remboursement de la TPS aux municipalités :	Le gouvernement fédéral a annoncé le « maintien » de l'actuel remboursement intégral de la TPS/TVH sur les biens et services achetés par les municipalités (évalués à 5,8 milliards de dollars). Il s'agit du maintien du remboursement présentement en vigueur, qui est passé en 2004 de 57,14 % à 100 %.
Fonds de la taxe sur l'essence :	Ce fonds (11,8 milliards de dollars) a été conçu pour correspondre à une portion de la taxe fédérale sur l'essence. Il a pour objet d'améliorer l'environnement et la qualité de vie des collectivités en appuyant des projets comme le transport en commun, les services d'assainissement et d'alimentation en eau, la gestion des déchets solides, les systèmes énergétiques dans les collectivités et les routes locales et les ponts. Il a aussi pour objet de donner aux collectivités la capacité d'entreprendre une planification à long terme.
Fonds Chantiers Canada :	Les domaines prioritaires du Fonds Chantiers Canada (FCC) de 8,8 milliards de dollars sont le réseau routier national, l'eau potable, les eaux usées, le transport en commun et l'énergie verte. Les ressources du fonds sont réparties sur une base par habitant et en fonction d'un partage des coûts avec les provinces/territoires et leurs municipalités. Le programme comporte deux parties : la Composante de l'infrastructure principale (CIP) et la Composante des collectivités. La CIP cible les projets de grande envergure tandis que la Composante des collectivités cible les projets de collectivités de moins de 100 000 habitants. On sélectionne les projets au moyen d'une procédure de demande.

La Composante des collectivités a succédé au Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR), le principal véhicule d'investissement dans l'infrastructure rurale depuis 2003. Ardath Paxton Mann, de la Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, a déclaré au comité que :

[L]e FIMR fait des investissements stratégiques afin d'améliorer et d'augmenter les infrastructures publiques de base dans des domaines tels que l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées, la culture et les loisirs...Le Fonds est conçu pour répondre aux préoccupations des petites collectivités rurales qui avaient l'impression qu'elles ne recevaient pas un financement suffisant à cause de leur taille et de problèmes tels que la

dépopulation des régions rurales et peut-être la circulation réduite sur les routes et les ponts. Ces collectivités craignaient qu'on ne les juge pas dignes de recevoir des fonds d'infrastructure. En fait, ce programme a montré que de tels fonds sont nécessaires et qu'ils sont effectivement affectés.

– *Témoignages*, 1^{er} mars 2007

Le FIMR fait l'objet d'un partage des coûts avec les provinces et les municipalités; la part fédérale étant en moyenne d'un tiers¹¹². Une partie du financement est destinée à appuyer « les infrastructures vertes », comme les améliorations en matière d'approvisionnement en eau, d'assainissement, de gestion des déchets solides et d'énergie municipale, ainsi que le transport en commun¹¹³. Les autres projets admissibles comprennent « les infrastructures culturelles, touristiques et récréatives, les routes locales et les réseaux à large bande¹¹⁴ ». En mai 2007, le gouvernement fédéral a annoncé des crédits supplémentaires de 200 millions de dollars pour le FIMR.

Le comité a été étonné d'apprendre que, malgré sa vocation manifestement rurale, le FIMR considère que les collectivités de moins de 250 000 habitants sont « rurales », ce qui ne concorde pas avec les deux définitions du mot « rural » utilisées par Statistique Canada : celle du recensement (les collectivités de moins de 1 000 habitants) et celle des régions rurales et petites villes (collectivités de moins de 10 000 habitants)¹¹⁵. Pourtant, même en vertu de la définition très large du mot « rural », 20 % des fonds du FIMR sont destinés à des collectivités de plus de 250 000 habitants, ce qui est une règle d'attribution étrange pour un fonds consacré aux collectivités rurales¹¹⁶.

¹¹² Le gouvernement fédéral conclut également des ententes avec les Premières nations et les territoires où la contribution fédérale est parfois supérieure à un tiers. Le gouvernement fédéral conclut aussi des accords de partenariat avec le secteur privé.

¹¹³ Pour l'ensemble du Canada, le financement au titre du FIMR ciblé sur les « infrastructures vertes » doit être d'au moins 60 %; toutefois, le seuil minimum pour chaque province ou territoire est de 40 %.

¹¹⁴ http://www.infrastructure.gc.ca/ip-pi/mrif-fimr/info_f.shtml.

¹¹⁵ Les organismes sont l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (Québec); l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (région atlantique) et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest (Ouest); en Ontario, Industrie Canada (et non FedNor) est chargé de l'exécution du programme. Affaires indiennes et du Nord Canada exécute les programmes avec les Premières nations et les territoires.

¹¹⁶ Dans une réponse écrite à une question du Comité, la Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO) a expliqué que 54 % des fonds autorisés par le FIMR et 85 % des fonds liés à des projets pour l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan entre décembre 2004 et mars 2007 ont été affectés à des collectivités dont la population était inférieure à 10 000 habitants.

Selon certains témoins, il y a effectivement un parti pris urbain dans le financement du gouvernement fédéral réservé à l'infrastructure. Ce parti pris semble avoir pour racine la conviction que, compte tenu de l'ampleur de l'activité économique nationale dans les régions urbaines, investir des fonds dans des collectivités rurales en déclin serait une forme de gaspillage. Bob Young, maire de la municipalité de Powassan, en Ontario, a déclaré au comité que la procédure de demande du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale Canada-Ontario (FIMRCO) était coûteuse et complexe et qu'elle défavorisait les petites collectivités comme la sienne :

Je peux vous parler de la dernière série de négociations concernant le FIMRCO. Comme M. George vous l'a dit tout à l'heure, l'accès à ce fonds n'est rien d'autre qu'une vaste loterie. La procédure est beaucoup trop complexe et les formulaires de demande sont trop compliqués. Cela revient donc à acheter un billet de loterie — correspondant au coût de l'engagement d'un ingénieur ou d'un consultant pour remplir la demande —, puisque les chances d'obtenir le financement demandé sont plutôt minces.

— *Témoignages*, 17 avril 2007

M. Young a expliqué que les petites collectivités comme Powassan ne possédaient pas les ressources nécessaires pour faire concurrence aux collectivités plus grandes en ce qui concerne l'obtention de fonds :

Nous ne sommes pas à égalité avec Mississauga ou avec Chatham. Nous avons 3 200 habitants, mais quand nous faisons une demande de financement à une échelle comparable à celle de ces deux villes, nous sommes soumis aux mêmes règles qu'elles. Nous pourrions effectivement coexister, mais il faudrait appliquer des formules de financement différentes pour les petites villes et pour les grandes.

— *Témoignages*, 17 avril 2007

Le comité estime que le financement de l'infrastructure rurale doit cibler les collectivités rurales. Il est donc heureux d'apprendre que la Composante des collectivités de l'initiative Chantiers Canada cible les collectivités de moins de 100 000 habitants. Il semble qu'il s'agisse là d'un pas dans la bonne direction, bien qu'il importe également de reconnaître que l'on n'a toujours pas rendu publics tous les renseignements concernant la Composante des collectivités et sa procédure de demande¹¹⁷. Le comité croit en outre que les formules de financement doivent tenir compte du fait que les petites collectivités

¹¹⁷ Ils font actuellement l'objet de négociations dans le cadre d'accords de financement des collectivités avec chacune des provinces et des territoires.

rurales ont peu de ressources financières et n'ont pas les connaissances et les moyens requis pour soutenir la concurrence des grandes collectivités concernant les demandes de fonds. Solliciter des fonds pour des infrastructures ne devrait pas s'apparenter à l'achat d'un billet de loterie. Le gouvernement fédéral doit ou simplifier la procédure de demande ou offrir des fonds pour aider les collectivités rurales à respecter la procédure et à effectuer les dépenses requises.

RECOMMANDATION 6-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral simplifie le processus de demande ou offre une assistance financière et technique aux petites collectivités rurales pour les aider à présenter des demandes de financement d'infrastructure.

Comblar le fossé numérique

Dans les régions urbaines du pays, où abondent les téléphones cellulaires et les Blackberries et où l'accès aux services Internet à haut débit peut être obtenu sans effort à peu près n'importe où, il est facile d'oublier jusqu'à quel point toutes ces technologies de l'information et des communications (TIC) sont nouvelles¹¹⁸, jusqu'à quel point elles ont acquis de l'importance et jusqu'à quel point elles ne sont pas accessibles dans de nombreuses régions rurales du Canada. Les TIC sont un aspect tellement important de la vie moderne que les chercheurs les décrivent comme des « technologies polyvalentes », la même étiquette qui s'applique aux formes antérieures de TIC, comme le téléphone. Hélas, la base de ces nouvelles technologies, soit l'accès aux services Internet à haut débit et à large bande¹¹⁹, n'est pas généralement accessible partout dans les régions

¹¹⁸ Comme on l'indique dans la publication de Statistique Canada *La vie à l'ère numérique*, l'expression TIC couvre plusieurs biens et services liés aussi bien aux nouvelles qu'aux anciennes technologies, comme la télévision, le téléphone, les technologies sans fil et Internet. Toutefois, beaucoup d'allusions aux TIC semblent viser la prolifération récente et rapide de nouvelles technologies de l'information et de la communication fondées sur des connexions à large bande qui, entre autres, ont contribué à la convergence de technologies autrefois distinctes, comme les systèmes de câble, de satellite et de téléphonie.

¹¹⁹ L'expression « large bande » ne désigne pas une technologie particulière, mais tout canal de communication comme un téléphone, ou un fil de câble ou un satellite capable de transférer de grandes quantités de données numériques. Les services à large bande (ou à haut débit) ne sont pas utilisés uniquement pour les communications entre ménages (par le biais de l'Internet) ou au sein d'un établissement, mais aussi pour permettre le retrait de fonds d'un guichet automatique bancaire. Les fins auxquelles sont utilisés les services à large bande varient beaucoup d'un pays à l'autre. Selon le rapport du Groupe de travail national sur les services à large bande, la norme internationale est d'environ 1,5 million à 2,0 millions de bits d'information par seconde; mais comme ce qui paraît rapide dans une période est lent dans la suivante, le Groupe de travail a adopté une définition plus souple où la notion de bande large est

rurales du Canada. Selon une enquête récente de Statistique Canada sur l'utilisation d'Internet au Canada,¹²⁰ seulement 58 % des personnes qui habitent en milieu rural ou dans de petites villes avaient accès à Internet en 2005, alors que cette part était de 71 % dans le cas des personnes en milieu urbain¹²¹. L'étude signale en outre que « la probabilité d'utilisation de l'Internet était presque une fois et demie (1,48) plus élevée chez les personnes vivant en milieu urbain que chez celles vivant dans des régions rurales ou dans de petites villes¹²² » et indique que les trois plus importants obstacles à l'utilisation de l'Internet au Canada sont la faiblesse du revenu, un niveau d'instruction peu élevé et un emplacement en milieu rural. Un rapport antérieur du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) aide à comprendre ces données statistiques. Selon ce rapport, 47 % des collectivités canadiennes, surtout des collectivités en milieu rural et de petites villes, n'avaient pas accès à des services à large bande en 2005¹²³.

considérée comme « un lien bidirectionnel de haute capacité entre un utilisateur final et des fournisseurs d'accès au réseau capables de soutenir des applications vidéo interactives plein mouvement ».

¹²⁰ Statistique Canada, « Enquête canadienne sur l'utilisation d'Internet, Le Quotidien, 15 août 2006, <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/060815/q060815b.htm>.

¹²¹ Les frontières urbaines sont déterminées en fonction des régions métropolitaines de recensement (RMR) et des agglomérations de recensement (AR). La catégorie des régions rurales et des petites villes comprend les Canadiens vivant en dehors des RMR et des AR.

¹²² Larry McKeown, Statistique Canada, et Anthony Noce et Peter Czerny, Industrie Canada, « Facteurs associés à l'utilisation de l'Internet : une question de ruralité? », Bulletin d'analyse : régions rurales et petites villes du Canada, 2007, <http://www.statcan.ca/francais/freepub/21-006-XIF/21-006-XIF2007003.htm>, <http://www.statcan.ca/english/freepub/21-006-XIE/21-006-XIE2007003.htm>.

¹²³ CRTC (2006b), « Rapport de surveillance du CRTC sur les télécommunications », Ottawa, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (Juillet).

Graphique 6-2

Accès aux services à large bande, par collectivité : Canada

juillet 2003



Source : Prabir Neogi, Bryan Van Tol et Ben Veenhof, « À grande vitesse sur l'autoroute de l'information : les services à large bande au Canada », 2003, disponible à <http://www.statcan.ca/bsolc/francais/bsolc?catno=56F0004M2003010>.

(a) Services à large bande en milieu rural : avantages et défis

Plusieurs de nos témoins nous ont fait part des difficultés d'accès à l'Internet qu'éprouvent les zones rurales, donnant ainsi une forme tangible à ces résultats. La plupart étaient gênés par le manque de disponibilité (leur accès à Internet se limite au circuit à composition et exclut toute forme d'Internet à haut débit) ou par les coûts (l'accès par satellite est trop coûteux). Parfois, la distance entre les « bien nantis » numériques et les « non nantis » numériques n'est que 10 kilomètres, comme l'a expliqué Pauline Raven, agrégée de recherche au Centre canadien de politiques alternatives, « J'ai accès à ce service, parce que je me trouve dans le corridor principal situé entre l'Université Acadia et l'hôpital régional de la vallée d'Annapolis. Je n'ai aucun problème de ce côté-là. Dix kilomètres plus loin, où habitent mes amis, la connexion à Internet peut uniquement se faire par satellite, ce qui coûte très cher. » (*Témoignages*, 22 février 2007)

Ce qui ne manque pas d'ironie, c'est que les personnes vivant en milieu rural sont sans doute celles qui tireraient le plus grand profit de la possibilité qu'offrent les services à large bande de réduire les facteurs coût, distance et temps dans la prestation de services ou la transmission de biens au moyen de réseaux numériques. Toutefois, dans la conjoncture actuelle, le fossé numérique entre régions urbaines et régions rurales ne fait qu'aggraver les disparités existantes et accélérer le déclin des économies rurales. Anna Sawicki, du Réseau canadien pour l'innovation en éducation, a déclaré au comité, par exemple, que le fossé numérique a souvent pour conséquence que les habitants des régions rurales sont incapables de tirer parti des possibilités d'apprentissage à distance qui pourraient contribuer à réduire l'écart entre les résultats pédagogiques en milieu urbain et ceux en milieu rural (dont il est question au chapitre 8) :

Encadré 5-2
Services téléphoniques et interurbains

Dans le passé, les fournisseurs de services téléphoniques et interurbains qui bénéficiaient d'une part exclusive de marché étaient tenus de fournir des services aux habitants des régions rurales à des prix abordables, et ce, indépendamment des frais réels. Aujourd'hui, ce type de régime de subvention n'est plus en vigueur. Le CRTC exige plutôt que les entreprises de télécommunications cotisent à un fonds national qui sert à subventionner les services téléphoniques locaux.

Le problème se pose quand la localité n'est pas située dans le corridor d'un réseau à large bande. J'ai donné l'exemple de la Nouvelle-Écosse, où la localité peut être

située à proximité du corridor allant de Halifax au Cap-Breton, à défaut de quoi, les cours ou programmes ne seront pas accessibles, que ce soit en raison de leur nature, de leur nombre restreint ou de leur non-disponibilité. D'où l'importance de ramifier l'infrastructure pour desservir le reste du pays.

– *Témoignages*, 4 décembre 2007

Les entreprises rurales souffrent aussi des problèmes d'accès à Internet, comme l'a expliqué Denise Julien, directrice générale du Centre des services aux réseaux d'entreprises du secteur forêt, lors de sa présentation au comité à Maniwaki :

[I]l y a beaucoup de municipalités qui ont Internet, mais comme on dit chez nous, on est aussi bien d'y aller à dos d'âne parce que c'est tellement lent que cela n'a pas de bon sens. Cela devient un facteur de délocalisation. Une entreprise ne viendra pas s'installer dans un endroit où l'on n'est pas capable d'avoir un système de communications performant.

– *Témoignages*, 8 juin 2007

En revanche, les collectivités rurales qui ont la chance d'avoir accès à un service d'Internet à haut débit à un prix abordable sont soudainement exposées à un avenir rempli d'espoir, un avenir où l'Internet sert d'attrait pour les personnes qui fuient la congestion des centres urbains, de point d'ancrage pour les habitants des régions rurales soucieux de trouver un moyen de rester dans leur collectivité, et d'outil pour les entreprises rurales cherchant à se mettre en contact avec les grands marchés internationaux de manière économique¹²⁴, ce qu'elles n'ont jamais pu faire dans le passé. Dans cette perspective, l'Internet offre une *possibilité* aux collectivités rurales de diversifier leurs activités et de réduire leur dépendance traditionnelle à l'égard des industries liées aux ressources et à l'égard du caractère cyclique de la croissance économique qui accompagne cette dépendance. Charles Cirtwill, président par intérim de l'Atlantic Institute for Market Studies, a présenté au comité un exemple de la façon dont ce type d'accès pourrait susciter des avantages à long terme pour les collectivités rurales :

On constate également que les technologies par câble ou sans fil permettent aux collectivités rurales d'accroître leur qualité de vie et d'accéder à un niveau de vie durable en attirant un nombre croissant d'entreprises reposant sur Internet. Je

¹²⁴ Prabir Neogi, Bryan Van Tol et Ben Veenhof, *À grande vitesse sur l'autoroute de l'information : les services à large bande au Canada*, 2003, <http://www.statcan.ca/bsolc/francais/bsolc?catno=56F0004M2003010>, p. 23.

parlais dernièrement à une personne qui gère une agence de voyages à partir de son sous-sol.

– *Témoignages*, 15 février 2007

(b) L'importance des politiques

La technologie à large bande qui est dominante au Canada est celle du modem câble et de la ligne d'abonné numérique (DSL) offerte par le biais de l'infrastructure téléphonique existante¹²⁵. Selon une étude récente de Statistique Canada¹²⁶, beaucoup de régions rurales n'ont pas accès au câble; et bien que les fils téléphoniques soient plus universellement accessibles, les distances sur lesquelles ils peuvent transmettre un signal DSL (5,5 kilomètres) sans équipement de soutien sont assujetties à des contraintes techniques. Dans le cas des collectivités rurales plus éloignées, notamment les régions nordiques, la seule solution à haute vitesse est le coûteux système sans fil fonctionnant au moyen de satellites ou d'antennes. Toutefois, les obstacles physiques, comme les montagnes et les vallées, peuvent limiter la couverture des communications terrestres sans fil. Bref, l'absence relative de services Internet haute vitesse à prix abordable s'explique facilement : les régions rurales du Canada n'ont pas la densité de population requise pour que les entreprises privées puissent les offrir de manière rentable. Il en coûte trop pour assurer la prestation de services à si peu de gens.

Dans le passé, ces obstacles à la rentabilité étaient surmontés par l'intervention des pouvoirs publics dans la prestation des services de télécommunications. Le gouvernement fédéral autorisait de grands monopoles régionaux de télécommunications (leur garantissant du même coup des bénéfices prévisibles), mais obligeait en contrepartie ceux-ci à offrir aussi bien aux Canadiens vivant en milieu urbain qu'à ceux vivant *en milieu rural* des services à peu près équivalents à des prix semblables. Toutefois, au cours des années 1980, le gouvernement fédéral a commencé à s'écarter de ce cadre de politique générale et a introduit plus de concurrence dans la prestation des services de télécommunications tout en essayant par divers moyens de s'attaquer aux disparités rurales-urbaines, dont certaines sont analysées ci-dessous. Jacques Proulx, président de Solidarité rurale du Québec, a déclaré au comité que, à son avis, le mouvement vers la

¹²⁵ *Ibid.*, p. 10.

¹²⁶ Larry McKeown, Anthony Noce et Peter Czerny, *op cit.*

déréglementation était en dernier ressort urbano-centrique et aggraverait les disparités actuelles entre milieu urbain et milieu rural.

Pour les communautés rurales et éloignées du Québec et du Canada, la loi de l'offre et de la demande ne résorbera pas à elle seule le fossé qu'elle a contribué à creuser. Dans ce sens, la déréglementation du marché des télécommunications que vient d'introduire le gouvernement fédéral répond probablement à des préoccupations qui sont davantage celles des grands centres urbains que celles des milieux ruraux. Car ces derniers verront les services de base destinés à leurs citoyens devenir plus onéreux et moins accessibles.

– *Témoignages*, 15 mai 2007

Pour s'attaquer au fossé rural-urbain dans le marché nouveau et plus concurrentiel des communications, les gouvernements fédéral, provinciaux¹²⁷ et territoriaux ont introduit un éventail d'incitations financières en vue de promouvoir les services Internet à haute vitesse dans les collectivités rurales et éloignées. À l'échelon fédéral, les programmes incluent le « Compte de report » du CRTC, l'Initiative nationale de satellite, le Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord et le financement au titre du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS) et les organismes régionaux de développement économique. L'encadré 5-3 analyse ces mesures de manière plus approfondie.

¹²⁷ Un exemple d'une initiative provinciale est le Saskatchewan's CommunityNet, qui offre des services à large bande aux établissements du secteur public dans les collectivités rurales. Selon Anna Sawicki, secrétaire-trésorière du Réseau de l'innovation en éducation, « CommunityNet est un réseau provincial de télécommunications à haute vitesse et à large bande qui permettra de connecter entre eux plus de 800 écoles et collèges régionaux, y compris ceux situés dans des réserves des Premières nations, ainsi que 310 établissements de santé, 162 bibliothèques publiques et 256 bureaux du gouvernement, le tout dans un réseau privé qui est distinct de l'Internet mais permet néanmoins d'accéder à l'Internet. Cette formule de réseau est plus rentable, parce qu'elle s'appuie sur un grand nombre de fournisseurs. » – (*Témoignages*, 4 décembre 2007)

Encadré 6-3 : Programmes fédéraux visant à accroître l'accès aux services Internet haute vitesse dans les régions rurales du Canada

- Le « Compte de report » du CRTC est un fonds mandaté par le CRTC et financé par des cotisations de fournisseurs de services de télécommunications pour aider à financer et à accroître les services Internet haute vitesse dans les régions rurales et éloignées et pour améliorer l'accès des personnes handicapées aux services de télécommunications.
- Le Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord a aidé les collectivités rurales à accéder aux connexions à large bande. Annoncé en 2002, le programme a été conçu pour aider les Premières nations et les collectivités rurales et du Nord, mais on a mis fin à ses activités. Il offrait du financement pour aider à l'élaboration de plans d'activités et à la mise en place d'une infrastructure de services à large bande.
- L'Initiative nationale de satellite a été créée pour fournir des capacités de satellite à prix abordable et permettre la prestation de services à large bande aux collectivités du Nord moyen et du Grand Nord et dans les régions éloignées et isolées du Canada où la technologie des satellites est la seule solution viable pour assurer des services Internet haute vitesse.
- Le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS) géré par Infrastructure Canada comporte une enveloppe de 85 millions de dollars « qui finance l'acquisition de capacités de transmission par satellite et, éventuellement, une infrastructure commune pour les projets à large bande fondés sur les satellites dans les collectivités rurales et éloignées partout au pays où le satellite est le seul moyen pratique d'offrir des services à large bande. Le financement est offert selon une formule de partage des coûts reposant sur les critères FCIS d'Infrastructure Canada. » <http://broadband.gc.ca/pub/program/nsi/aboutus.html#nsiround2>

Le Projet nordique en bande Ka de l'Agence spatiale canadienne « correspond à une capacité de transmission par satellite en bande Ka de 50 millions de dollars liée au satellite Anik F2 de Telesat Canada et axée sur la prestation de services à large bande dans les régions nordiques du Canada. La capacité de transmission est accessible aux établissements publics et communautaires du Nord et du Grand Nord jusqu'à 2015. »

Les témoins du comité étaient généralement favorables à ces programmes mais ont soutenu qu'il fallait faire davantage. Don Johnson, président du Forum rural (Fédération canadienne des municipalités), a déclaré au comité que le gouvernement fédéral doit continuer de financer les programmes qui encouragent l'utilisation de services Internet haute vitesse, selon le modèle du Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord; plus précisément, il faut « qu'il s'assure que les collectivités rurales disposent d'un accès à haute vitesse à Internet en mettant sur pied et en finançant un programme s'inspirant des succès du Programme pilote sur les services à large bande pour le développement rural et du Nord. » (*Témoignages*, 10 mai 2007)

Alain Duhaime, président de Sogetel, un petit fournisseur de services de télécommunications en région rurale, a expliqué que le Programme pilote de services à

CHAPITRE 6 : COMBLER LE DÉFICIT DE L'INFRASTRUCTURE RURALE

large bande pour le développement rural et du Nord, qui subventionne principalement l'achat des équipements, mais non les coûts de fonctionnement, ne va pas assez loin pour aider les collectivités à obtenir et à conserver l'accès aux services à large bande :

Comme vous le savez, ce programme ne subventionne que l'achat des équipements. Les technologies sans fil, moins dispendieuses que l'installation d'un réseau de câbles, sont choisies par la plupart des bénéficiaires du programme. Il est cependant impossible de rejoindre tous les clients potentiels avec la technologie sans fil. Vous savez sûrement que les montagnes et les forêts sont souvent des obstacles infranchissables. La distance entre la station émettrice et le client est aussi un facteur limitatif. Par conséquent, il y a encore de nombreuses familles et entreprises qui ne bénéficient pas du service. Même dans les régions où le programme a été subventionné et appliqué, il y a encore des gens qui ne peuvent pas recevoir Internet haute vitesse. En ce qui a trait aux coûts de fonctionnement, le programme subventionnait l'achat d'équipements, mais qu'en est-il des dépenses récurrentes? En effet, l'électricité, la main-d'œuvre, les taxes municipales ne sont pas subventionnées. La seule subvention à l'achat des équipements ne sera pas suffisante à long terme pour assurer la survie du service. Ceux qui ont reçu des subventions desservent des territoires qui étaient non rentables pour les câblodistributeurs, les compagnies de téléphone et pour ceux qui ont bénéficié du programme.

— *Témoignages*, 18 mai 2007

Keith Robichaud, agent administratif principal du comté d'Annapolis, a expliqué au comité comment, au moyen de partenariats et avec l'appui d'organismes de développement régional, les collectivités rurales peuvent travailler en concertation pour accroître les connexions à large bande dans la région :

Nous essayons toujours d'exploiter le potentiel de ce réseau de fibres optiques. Dans le comté de Kings et à West Hants, on envisage de construire un réseau de fibres optiques communautaire. Nous espérons que dans la vallée de l'Annapolis, entre les deux, nous aurons assez de services pour tirer parti de ce réseau et présenter une demande de propositions aux entreprises du secteur privé qui pourraient vouloir offrir des services Internet à haute vitesse sans fil aux personnes qui n'ont pas encore accès à ces services. Ce sont quelques exemples de ce qui se passe là.

— *Témoignages*, 22 février 2007

(c) Aller de l'avant

Bruno Jean, titulaire de la chaire de recherche en développement rural canadien à l'Université du Québec à Rimouski, a déclaré au comité que l'Internet haute vitesse est devenu indispensable, à tel point qu'il s'agit maintenant d'une question d'équité et de citoyenneté nationales. On ne peut plus accepter que l'accès soit déterminé par l'endroit où l'on vit. Au fil des ans, les conseils, comités et commissions mandatés¹²⁸ par les pouvoirs publics sont presque unanimes à admettre que le secteur public a un rôle déterminant à jouer en intervenant là où les forces du marché ne sont pas en mesure d'offrir un accès aux services de communication.

Le comité en convient. Comme on le verra dans les

chapitres qui suivent, l'accès à Internet haute vitesse est la pierre d'assise de l'accès à la télésanté, à l'éducation à distance, aux possibilités de faire des affaires et même aux

Encadré 6-4**Le fossé numérique rural : autres facteurs**

Le niveau de revenu d'un ménage est un facteur important pour déterminer si un citoyen a accès à un ordinateur. Un article de Statistique Canada intitulé « Facteurs associés à l'utilisation de l'Internet : une question de ruralité? » (2007) conclut que les personnes à faible revenu étaient moins susceptibles de posséder un ordinateur et une connexion à Internet, mais que les personnes vivant en milieu rural, quelle que soit leur catégorie de revenu, étaient moins susceptibles d'être branchées ou de posséder un ordinateur que les personnes vivant en milieu urbain. Le coût relativement élevé d'une connexion à Internet à haute vitesse dans les régions rurales et éloignées est un facteur prépondérant dans cet écart entre milieu urbain et milieu rural.

Les facteurs intimement liés au revenu, comme le niveau de formation scolaire, sont également importants pour déterminer l'utilisation d'Internet. La plupart des résultats indiquent que des niveaux d'éducation relativement élevés sont liés à une utilisation relativement élevée d'Internet, et ce, même lorsqu'il est tenu compte de l'effet des autres facteurs. Toutefois, comme dans le cas des niveaux de revenu, les personnes vivant en milieu rural sont moins susceptibles d'être connectées à l'Internet que celles vivant en milieu urbain, et ce, quel que soit le niveau d'éducation.

À l'heure actuelle, l'âge d'une personne est un facteur important pour déterminer si elle est numériquement connectée. Dans l'ensemble, les personnes relativement âgées qui n'ont pas grandi à l'ère numérique n'utilisent pas Internet ou les autres TIC autant que les plus jeunes. Les Canadiens vivant en milieu rural sont proportionnellement plus âgés que les Canadiens vivant en milieu urbain, ce qui constitue un autre motif expliquant pourquoi Internet est moins utilisé en milieu rural. (Cependant, l'âge ne demeurera pas un facteur, car tous les utilisateurs d'ordinateur vieillissent.)

Source : Larry McKeown, Statistique Canada, et Anthony Noce et Peter Czerny, Industrie Canada, « Facteurs associés à l'utilisation de l'Internet : une question de ruralité? », *Bulletin d'analyse – Régions rurales et petites villes du Canada*, 2007, <http://www.statcan.ca/francais/freepub/21-006-XIF/21-006-XIF2007003.htm>.

¹²⁸ Le Comité consultatif sur l'autoroute de l'information et le programme Un Canada branché, l'Examen national sur les services à large bande (2000) et le Groupe chargé de l'examen de la politique de télécommunications (2006).

formulaire du gouvernement, comme nous l'a rappelé Dianne Olchowski, première dirigeante de la Community Futures de Sagehill :

On (le gouvernement) nous dit de télécharger le formulaire d'Internet, mais cela suppose que les gens ont un ordinateur et qu'ils ont accès à Internet. Si vous n'avez jamais essayé de télécharger un formulaire en couleur comportant de nombreux mots-symboles et logos de ministères en utilisant un accès téléphonique, vous savez qu'il serait moins pénible de faire le trajet d'une heure en voiture pour aller chercher le formulaire en personne.

– *Témoignages*, 8 mars 2007

Le comité estime que l'accès universel à Internet haute vitesse doit être une priorité nationale et que le gouvernement fédéral peut jouer un rôle plus important pour aider à financer et à promouvoir des initiatives d'infrastructure de services à large bande.

RECOMMANDATION 6-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral fixe des objectifs concernant l'établissement de connexions à large bande en milieu rural et s'engage à offrir un financement à long terme pour réaliser ces objectifs et, en outre, que le cabinet charge le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) d'imposer à tous les fournisseurs, comme condition d'obtention de licence, d'offrir aux collectivités rurales un minimum de services Internet haute vitesse. Le financement devrait aider à couvrir le coût de l'infrastructure des services à large bande et les coûts de fonctionnement.

(d) Le cas spécial du Programme d'accès communautaire

Le plus ancien programme du gouvernement fédéral destiné à aider les collectivités rurales à accéder à Internet est le Programme d'accès communautaire (PAC). Offert dans le cadre d'un partenariat avec les provinces, les territoires et le secteur privé, le PAC fournit aux Canadiens un accès public à prix abordable aux services Internet haute vitesse en utilisant des infrastructures publiques existantes comme les écoles, les bibliothèques et les centres communautaires comme points d'accès. Lorsque le PAC a été mis en place en 1994, il était axé uniquement sur les collectivités comptant moins de 50 000 habitants; après 1999, le programme a été offert aux collectivités plus importantes¹²⁹.

Dans bien des cas, le point d'accès du PAC est la seule connexion haute vitesse de la collectivité; dans d'autres, c'est la seule connexion offerte à prix abordable, surtout pour

¹²⁹ Lalita Acharya, *Le fossé numérique*, PRB, Centre d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 2002.

les personnes à faible revenu vivant en milieu rural qui n'ont pas toujours les moyens d'acheter un ordinateur ou qui n'ont pas reçu une formation scolaire qui les prédispose à utiliser un ordinateur ou Internet (voir l'encadré 6-4).

Le PAC a été largement entériné par les témoins. Jeanette MacAulay, sous-ministre des Services sociaux et des Personnes âgées à l'Île-du-Prince-Édouard, a déclaré qu'il s'agissait d'une partie indispensable de tout plan économique de grande envergure pour les régions rurales du Canada. D'autres témoins ont indiqué que le financement du PAC était précaire et que l'on semblait constamment craindre l'abolition du programme par le gouvernement fédéral. Dianne Olchowski a déclaré ce qui suit au comité :

Nous essayons d'utiliser le Programme d'accès communautaire, le PAC. C'est un programme fédéral en vertu duquel on essaie au moins d'implanter des points d'accès dans les collectivités de sorte que les gens peuvent se prévaloir du service. Le programme traverse une période difficile. Il est sous-financé et il est toujours menacé de disparition. Pour nous, c'est un problème.

– *Témoignages*, 8 mars 2007

Marie Logan, du Conseil des 4-H du Canada, partage les préoccupations de M^{me} Olchowski au sujet de l'avenir du programme, mais a soutenu que si le gouvernement fédéral devait mettre fin au PAC, il faudrait le remplacer par un programme de plus grande ampleur fournissant un financement pour des améliorations technologiques continues :

J'étais membre du comité, et nous avons fait en sorte que toutes les bibliothèques de l'Alberta aient accès à Internet. Le programme a permis de payer les frais d'installation, et il y a eu un afflux constant de fonds supplémentaires. Je pense que nous en sommes au PAC 5. Cependant, je pense que le gouvernement fédéral prévoit mettre fin à ce programme. J'ai écrit une lettre au nom des administrateurs des bibliothèques de la province pour dire au gouvernement que c'est un excellent programme, et que s'il doit y mettre fin, il pourrait peut-être envisager un autre programme pour permettre des mises à niveau continues. Une fois qu'on adopte des outils technologiques, il faut toujours faire des mises à niveau.

– *Témoignages*, 8 mai 2007

Le comité convient que les programmes comme le PAC sont indispensables pour offrir un accès à l'informatique et à l'Internet haute vitesse aux collectivités rurales et éloignées, notamment aux personnes à faible revenu, dont on ne tient pas suffisamment compte. Il s'agit d'un important programme de rapprochement et il doit être maintenu

tant que des services Internet haute vitesse à prix abordable ne seront pas universellement accessibles.

RECOMMANDATION 6-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral assure le financement stable à long terme du Programme d'accès communautaire et qu'il élargisse la portée du programme pour inclure le financement d'améliorations technologiques continues.

Le transport rural : travailler ensemble

Si on ne se déplace pas, on n'est pas normal dans la région rurale. On n'a pas une vie normale si on ne peut se déplacer. Il est essentiel de pouvoir se déplacer pour avoir accès aux choses qui sont normales dans la vie.

– Anthony Fuller, professeur, École de design environnemental et de développement rural, Université de Guelph (témoignage à titre personnel),
Témoignages, 31 octobre 2006

Pour quelqu'un qui vit dans le secteur rural de la Saskatchewan, ce n'est rien de conduire pendant une heure. Mon mari et moi allons à Saskatoon, qui est à une heure de route de chez nous, pour dîner avec des amis. Cela fait partie de notre vie. Je pense que les plus jeunes, lorsqu'ils arrivent à la maison, sont encore plus prêts à sauter dans la voiture.

– Dianne Olchowski, première dirigeante, Community Futures, Sagehill,
Témoignages, 8 mars 2007

En supposant que leurs besoins d'infrastructure sont pleinement satisfaits, que les routes sont neuves et qu'ils ont accès des services Internet haute vitesse, les habitants des régions rurales doivent encore surmonter un autre obstacle s'ils veulent participer à part entière à la vie économique et sociale de leur collectivité et de leur pays : ils doivent pouvoir se déplacer. Pour la plupart des Canadiens, « se déplacer » signifie posséder ou avoir accès à au moins un véhicule, et parfois à deux ou trois, ce qui est coûteux quand tout va bien, mais ce qui l'est doublement dans les régions rurales du pays, où les frais de déplacement (carburant et réparations) sont généralement plus élevés que dans les villes. Comme l'a expliqué Claudia Parks, une personne vivant de l'aide sociale dans une région rurale du Nouveau-Brunswick, les personnes à faible revenu vivant en milieu rural doivent faire des économies et se débrouiller avec les moyens du bord pour posséder un véhicule :

Ce que j'ai fait, c'est que j'ai économisé quelques dollars tous les mois à partir du moment où je suis revenue à la maison en février et, en juin, j'avais économisé assez d'argent pour acheter la voiture. Croyez-moi : je n'ai pas payé 5 000 \$; j'ai payé 500 \$. Puis, je me suis dit : bon, je dois économiser encore. J'ai dû économiser pour faire immatriculer le véhicule, j'ai dû économiser pour obtenir l'assurance, le faire réparer, et puis, progressivement [...] arrivée à Noël, je pouvais utiliser la fourgonnette, que j'utilise encore d'ailleurs. C'est une Caravan de Dodge 1988, et j'ai un très bon mécanicien qui me permet de faire toutes les grandes réparations que je veux et de ne lui verser que quelques dollars. Les gens sont très gentils. Le véhicule roule toujours.

– *Témoignages*, 21 février 2007

Ceux qui n'ont pas assez d'argent pour s'acheter un vieux modèle de voiture doivent compter sur les autres pour se rendre chez le médecin, pour rendre visite à des amis ou pour faire des emplettes, comme l'a rappelé Judi Baril, directrice administrative de Centraide de Leeds et Grenville :

Les personnes âgées vivant en milieu rural sont plus susceptibles d'avoir un accès limité au transport. Celles à mobilité réduite, en particulier celles qui n'ont pas accès à un véhicule privé ou à un transport public quelconque, sont moins portées à quitter leur maison pour vivre des expériences sociales ou faire du bénévolat. Bon nombre nous ont dit que le manque de transport affectait leur vie à bien des égards. Par exemple, un grand nombre ont de la difficulté à se rendre à leurs rendez-vous médicaux, à visiter leur famille et leurs amis, à participer à des activités sociales, et ainsi de suite.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Comme semblent l'indiquer les observations de M^{me} Baril, le problème du transport dans les régions rurales du pays est particulièrement grave dans le cas des personnes âgées. Irene Larkin, directrice exécutive de la Fédération des citoyen(ne)s aîné(e)s de l'Île-du-Prince-Édouard, a dressé un tableau encore plus sombre lorsqu'elle a expliqué l'importance de la mobilité pour les personnes âgées vivant en milieu rural et les conséquences résultant de l'absence de tout autre moyen de transport :

Cela a un impact important sur la qualité de vie des aînés. Le seul moyen de transport pour les personnes vivant dans la campagne est la voiture. Les aînés considèrent leur voiture comme le symbole de leur indépendance. Nous avons entendu beaucoup d'aînés dire que lorsqu'ils ne pourront plus conduire leur voiture, ils préféreront mourir. Les aînés conduisent donc leur voiture même s'ils n'ont plus les mêmes facultés, et ils ont alors de la difficulté à conduire et

entravent la circulation routière. Ils conduisent plus longtemps qu'ils ne le devraient, car ils n'ont pas de choix.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Une enquête auprès des personnes âgées du Canada atlantique, par exemple, indique que, en 1990, un quart de toutes les personnes âgées ne possédaient pas ou n'avaient pas accès à un véhicule¹³⁰. Selon une enquête nationale effectuée en 2004¹³¹, plus de 55 % des répondants « estimaient que les modes de transport offerts dans leur collectivité étaient médiocres ou très médiocres; et moins d'un quart estimaient qu'ils étaient bons ou excellents¹³² ». La tendance à la régionalisation des biens et services publics comme la santé, l'éducation et les services sociaux ne fait qu'aggraver ces problèmes. Comme David Chernushenko l'a déclaré au comité, « il y a la question du temps de déplacement, et si les gens vivent dans la pauvreté, ils n'auront vraisemblablement pas de voiture pour se déplacer et bénéficier de ces services ». Ed MacLaren, président du Hospice Palliative Care Association of Prince Edward Island, a fait part au Comité d'un exemple tiré du monde réel pour illustrer les obstacles énormes auxquels se heurtent les pauvres ruraux, et surtout ceux qui sont malades, pour obtenir ces services de base :

Si une personne n'est pas en mesure de conduire parce qu'elle est en phase terminale ou si elle n'a pas accès à une automobile, il peut lui être très difficile d'obtenir l'aide offerte à un hôpital ou à une clinique ou même de se rendre à la pharmacie ou de voir son médecin aussi souvent qu'il le faudrait. Il n'y a pas d'autobus qui se rendent à la campagne et il n'y a presque pas de taxis. Lorsqu'il y a des taxis, la personne n'est pas en mesure de s'en payer. Un taxi allant de Montague à Charlottetown coûte de 80 à 100 \$ aller-retour. Quelqu'un qui subit des traitements de chimiothérapie quotidiennement ne peut pas utiliser le taxi. Tous les résidents des régions rurales de l'Île-du-Prince-Édouard sont touchés par les problèmes de transport. Il existe peu de solutions de rechange à la voiture familiale.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Dans un milieu urbain, la solution au problème du transport semble évidente : les citadins peuvent prendre l'autobus, un tramway ou le métro pour se rendre où ils doivent

¹³⁰ Ron Corbett, *Coming of age, a profile of the Elderly in Atlantic Canada*, Sackville: Mount Allison University, Rural and Small Town Research and Studies Programme, 1990.

¹³¹ Bonnie Dobbs *et al.*, *Caring Contexts of Rural Seniors*, Phase II Technical Report, University of Alberta, Edmonton, 2004.

¹³² Austra Burns, David Bruce et Amanda Martin, « Pauvreté en milieu rural : Document de travail », Partenariat rural canadien – Recherche et analyse rurales, 2007, http://www.rural.gc.ca/researchreports/pov/poverty-pauvrete_f.phtml

aller. Dans bien des cas, ils peuvent même marcher ou utiliser un vélo pour se rendre à destination. Dans la plupart des collectivités rurales, ces solutions ne sont pas viables.

relativement sombre, le comité a pris connaissance de certaines initiatives innovatrices de collectivités rurales et d'organismes bénévoles en milieu rural visant à offrir des services de transport. Lors des audiences à Annapolis Royal, en Nouvelle-Écosse, par exemple, on a expliqué au comité comment les quatre municipalités de Kings County ont travaillé en concertation pour financer, mettre en œuvre et gérer un service régional de transport en commun qui aide les gens à se rendre chaque jour à leur lieu de travail dans les usines et boutiques locales. En 2001, ils ont établi un partenariat avec Annapolis County pour accroître les services de transport en commun dans la région.

Lors des audiences du comité à Maniwaki, au Québec, Dorothy St-Marseille, coordonnatrice de L'Équipe des bénévoles de la Haute-Gatineau, a expliqué comment son organisme bénévole (fondé en 1983 et financé par le biais de l'Agence de la santé et des services sociaux de l'Outaouais) offre des services de transport gratuits aux habitants des régions rurales qui doivent se rendre dans des centres urbains comme Ottawa ou Montréal pour obtenir des services médicaux. Comme M^{me} St-Marseille l'a souligné, l'organisme « avait pour mission de permettre aux personnes âgées et aux personnes démunies financièrement de se rendre à leurs rendez-vous médicaux, soit cliniques et hôpitaux. Le service que nous offrons est strictement pour les personnes qui sont âgées de 55 ans et plus, ainsi que les personnes sur la Sécurité du revenu et l'Aide sociale. » (*Témoignages*, 8 juin 2007)

Des groupes comme L'Équipe des bénévoles de la Haute-Gatineau sont souvent le seul moyen dont disposent les personnes âgées, les handicapés ou les personnes à faible revenu pour avoir accès à des services essentiels. Comme l'explique M^{me} St-Marseille, les bénévoles sont donc en mesure de constater *de visu* l'importance des services de transport pour le bien-être de ces gens :

Nous sommes témoins des problèmes de pauvreté dans notre région. Nous sommes éloignés des grands centres et plusieurs n'ont plus les moyens financiers de se procurer un véhicule. Pour la plupart, les enfants ont quitté la région pour les études ou le travail. Donc, ces personnes se retrouvent seules et dépourvues de moyens de déplacement. Afin de voir au bien-être de ces personnes plus âgées, il

est important de leur donner un service de transport surtout lorsqu'on parle de leur santé, car les spécialistes en santé sont situés dans les grands centres. Plusieurs vont à Gatineau ou Ottawa pour des traitements de chimio, pour la dialyse, chirurgie d'un jour et souvent à Montréal pour l'orthopédie. En terminant, une des raisons pour laquelle existent des organismes comme le nôtre est de permettre à ces gens d'avoir une certaine qualité de vie, pouvoir vivre dans leur région et ne manquer de rien. Je tiens à mentionner l'importance de nos organismes communautaires dans la région qui ont à cœur le bien-être de la population qui est de plus en plus vieillissante et appauvrie.

– *Témoignages*, 8 juin 2007

Ce type de service de transport communautaire est très répandu dans les régions rurales du pays. Il repose sur une culture d'entraide, comme l'a expliqué le Dr Fuller :

Si vous avez vécu dans une région rurale un certain temps, vous savez que vous pouvez vous y faire transporter à l'église le dimanche. La plupart des gens vous prendront à bord de leur véhicule pour vous amener à l'église. De nombreux services vous sont livrés également, comme les repas à domicile, ce qui fait partie des transports. La Croix- Rouge transporte les cancéreux contre rémunération à des centres de traitements du cancer à London, s'ils se trouvent dans ma région, ou les victimes d'attaques d'apoplexie à des piscines.

– *Témoignages*, 31 octobre 2006

Malheureusement, comme l'a précisé le Dr Fuller, par suite de contraintes de nature réglementaire ou autre, la mesure dans laquelle ces services officieux (fondés sur l'entraide) et officiels (bénévolat) peuvent être utilisés pour satisfaire les besoins de transport rural est limitée. Tout d'abord, le Dr Fuller a mentionné que plusieurs groupes ruraux qui offrent des services de transport « peinent à continuer de faire ce qu'ils font, sont déficitaires et éprouvent beaucoup de difficultés à faire en sorte que leurs véhicules soient sécuritaires et en état de bon fonctionnement ». En outre, la plupart des groupes de services de transport à caractère bénévole exercent leurs activités dans le cadre d'un mandat fixe qui limite leur capacité de remplir des véhicules de personnes ayant besoin de se déplacer. Selon les propos du Dr Fuller :

Ils ne sont pas autorisés, même si la fourgonnette est vide ou si l'automobile n'a qu'un seul passager, de prendre en charge quelqu'un d'autre pour le déposer plus loin. Aller travailler quand votre véhicule est au garage ou quand vous n'avez pas les moyens de faire le plein d'essence, ou si votre police d'assurance est devenue caduque, est un problème majeur pour certains citoyens du milieu rural. Je peux dire qu'il y a toute une variété de véhicules en circulation qui transportent des personnes vers des services valables et utiles, mais qui ne sont pas autorisés à

prendre d'autres personnes... Il est pratiquement obligatoire d'avoir un problème pour pouvoir bénéficier d'un moyen de transport.

– *Témoignages*, 31 octobre 2006

Parfois, des considérations liées à la concurrence ou à des polices d'assurance empêchent également ces organismes d'accroître leurs services. Selon le témoignage de M^{me} St-Marseille, « Il faut que le transport soit réservé 24 heures à l'avance. Si on reçoit un téléphone la journée même, on ne peut pas faire le transport pour ne pas concurrencer avec les taxis. » (*Témoignages*, 8 juin 2007)

Le comité croit que les gouvernements pourraient jouer un rôle plus actif afin d'aider les collectivités rurales et les groupes de bénévolat en milieu rural à surmonter des difficultés. Que des fourgonnettes se déplacent d'une collectivité à une autre avec une fraction seulement du nombre de passagers qu'elles peuvent contenir alors que tant de personnes vivant en milieu rural ont besoin d'un moyen de transport correspond à une sous-utilisation des ressources. Le ministère proposé des Affaires rurales pourrait étudier les obstacles de nature réglementaire ou autre à la coordination d'un réseau des services de transport existants (y compris les autobus scolaires). L'étude pourrait également traiter du financement de la mise en oeuvre d'un programme pilote.

RECOMMANDATION 6-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral engage une mise de fonds à parts égales pour créer une nouvelle infrastructure de transport rural. Le gouvernement fédéral devrait aussi étudier comment pourraient être coordonnés les services existants de transport en milieu rural dans le cadre d'un réseau souple où ces services se complèteraient les uns les autres et offriraient des services de transport supplémentaires aux personnes habitant en milieu rural.

L'exemple positif de Kings County met en évidence l'importance des collectivités travaillant en concertation pour offrir des services de transport régional. Certaines provinces sont mieux équipées que d'autres pour faciliter ce type d'effort régional. Par exemple, le Québec est souvent cité comme modèle en matière d'organisation régionale. Il compte 86 régions rurales dénommées « municipalités régionales de comté (MRC) », plus la ville de Québec, 14 autres centres urbains et trois territoires. Chaque MRC est responsable de tout un éventail de questions stratégiques à long terme, dont le transport,

ainsi que du développement économique au sens large et des questions écologiques¹³³. Le gouvernement de la Colombie-Britannique, une autre province dotée d'un solide système de gouvernance régionale, a divisé son territoire en 28 « districts régionaux » auxquels incombent trois grandes fonctions.

- Premièrement, les districts régionaux assurent une gouvernance régionale et des services régionaux pour l'ensemble de la région. Du point de vue de la gouvernance, les districts régionaux constituent un forum pour faire progresser les intérêts panrégionaux (le marketing du tourisme, par exemple) et pour tester des idées concernant certains enjeux régionaux. Du point de vue des services, le district régional est souvent comparé à un grossiste alors que l'administration municipale s'apparente à un détaillant. Par exemple, le district régional s'occupe des réservoirs d'eau et des installations d'assainissement tandis que les administrations municipales sont responsables de la distribution de l'eau. Des relations semblables peuvent être observées concernant l'évacuation des eaux usées, la gestion des déchets solides et les services de développement économique.
- Deuxièmement, les districts régionaux offrent un cadre administratif et politique qui peut grandement faciliter la création de partenariats entre municipalités concernant la prestation de services comme les centres récréatifs, les services de lutte contre les incendies ou les parcs.
- Troisièmement, aux districts régionaux incombe la responsabilité d'assurer la prestation des services municipaux (planification communautaire, réglementation sur l'utilisation des terres, réglementation et inspection des bâtiments, réglementation concernant les conduites vexatoires, l'éclairage public, la numérotation des maisons, etc.) aux parties de la région qui n'ont pas d'administration municipale (régions non organisées).

Comme les exemples du Québec et de la Colombie-Britannique semblent l'indiquer, il y a plusieurs manières de structurer les gouvernements régionaux pour faciliter la prestation des services régionaux comme le transport. Le comité reconnaît qu'il s'agit là surtout d'un domaine relevant de la compétence des provinces, mais le gouvernement

¹³³ Voici en quoi elles consistent : (1) gérer l'aménagement du territoire par l'élaboration d'un schéma d'aménagement et [...] réviser celui-ci au bout de 5 ans; (2) établir un plan de gestion des matières résiduelles, un schéma de couverture de risques (pour les incendies) et un schéma de sécurité civile (pour la police); (3) veiller à l'application du schéma d'aménagement du territoire; (4) administrer et établir des règlements d'urbanisme dans les territoires non organisés; (5) voir au bon état de fonctionnement des cours d'eau sur son territoire, notamment ceux qui ont été aménagés pour des fins de drainage agricole; (6) préparer les rôles d'évaluation des municipalités locales; (7) vendre les immeubles pour défaut de taxe foncière; (8) désigner ou constituer un centre local de développement pour soutenir les entreprises régionales [et] veiller au financement de cet organisme. Pour de plus amples renseignements, voir : Affaires municipales et Régions Québec, « La municipalité régionale de comté (MRC) », http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_acte_mrc.asp#resp.

fédéral pourrait jouer un rôle important en finançant des études sur les « pratiques optimales » en matière de régionalisation et de gouvernance au Canada et à l'étranger. Pour contribuer davantage à ces efforts de régionalisation, le gouvernement fédéral pourrait également financer des études qui illustrent visuellement et empiriquement comment les résidents « se déplacent » au sein d'une région, c'est-à-dire comment ils procèdent pour se rendre au travail, au supermarché et au centre de loisirs, et pour avoir accès à des services de santé, d'éducation, etc. Dans bien des cas, ce processus d'illustration comportera une analyse de la mesure dans laquelle les habitants des régions rurales interagissent avec les centres plus urbanisés et des moyens qu'ils utilisent à cette fin, selon l'exemple de L'Équipe des bénévoles de la Haute-Gatineau. L'encadré 6-5 analyse certaines études déjà entreprises pour cartographier ces liens de transport ruraux-urbains.

Encadré 6-5 : CARTOGRAPHIER LE TRANSPORT RURAL

La nécessité d'établir de meilleurs rapports au niveau régional et entre les milieux urbains et ruraux a été reconnue par bon nombre de chercheurs et d'organisations. En 2004, la Fondation canadienne pour la revitalisation rurale (FCRR), par exemple, a créé l'expression « empreinte rurale-urbaine » (inspirée de l'idée d'une « empreinte écologique ») pour décrire les liens entre zones urbaines et zones rurales dans un espace géographique plus grand. La FCRR a par la suite conclu une alliance avec la Fédération canadienne des municipalités (FCM) pour créer une équipe de recherche chargée de mettre en œuvre un projet de recherche en trois parties : a) définir et, si possible cartographier (à l'aide du SIG), l'éventail des liens entre chaque collectivité urbaine et ses collectivités rurales adjacentes; b) définir et évaluer les mécanismes de gouvernance mis au point pour gérer ces relations, et déterminer les déficiences; et c) collaborer avec les membres de la FCM pour déterminer les possibilités de transférer les pratiques optimales, concevoir et tester de nouvelles approches et transmettre les leçons apprises pour renforcer les politiques et programmes des trois ordres de gouvernement.

Grâce au financement d'Infrastructure Canada, la FCRR et la FCM ont été en mesure d'appuyer des travaux initiaux axés sur ces objectifs, et notamment un projet baptisé « Analyse de l'interface rurale-urbaine — Partenariats pour le développement durable de l'infrastructure », dirigé par Mark Partridge, autrefois associé à l'Université de la Saskatchewan et un des premiers témoins entendus par le Comité. Le but du projet est d'élaborer des cartes qui illustrent le lieu de résidence et le lieu de travail pour chaque région métropolitaine de recensement et chaque agglomération de recensement (AR) au Canada et d'utiliser ensuite ces cartes pour aider les villes et les régions à planifier leurs besoins en matière d'infrastructure. Selon son témoignage au Comité à l'automne de 2006, des travaux initiaux effectués par M. Partridge et ses collègues indiquent, par exemple, que les zones urbaines – surtout Montréal et Toronto – laissent une « empreinte économique bien au-delà de leurs frontières ». Toutefois, même les régions métropolitaines ne comptant que 55 000 habitants « peuvent avoir un effet sensible sur une région dont la superficie peut atteindre 8 000 kilomètres carrés, alors qu'une région métropolitaine de 2 millions d'habitants peut avoir un marché du travail qui s'étend sur une superficie de plus de 70 000 kilomètres carrés ». Comme le signalent M. Partridge et ses collègues : « Manifestement, l'ampleur de ces débordements fait ressortir la nécessité d'envisager la proximité urbaine dans la planification rurale et le développement économique. De même, dans la planification du développement urbain, on aurait tout à gagner à tenir compte de l'ampleur du

marché du travail rural qui s'intègre à l'économie urbaine et des forces sous-jacentes à l'origine de cette interdépendance. »

À la suite du lancement de ce projet de cartographie, la FCRR a conclu un accord de partenariat avec la *Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities* (NLFM), Alvin Simms (Laboratoire des sciences SIG, Département de géographie, *Memorial University of Newfoundland*), David Freshwater (Études rurales, Université du Kentucky) et Robert Greenwood (*Harris Centre, Memorial University*) pour obtenir 135 millions de dollars au titre d'une Entente de développement du marché du travail conclue entre Terre-Neuve-et-Labrador, d'une part, et le Canada, d'autre part, en vue de financer une étude de 30 mois qui appliquerait le travail de M. Partridge dans le contexte de Terre-Neuve-et-Labrador et l'élargirait pour y inclure une analyse de la prestation « des services de santé, d'éducation et d'autres services publics dans le contexte de la viabilité régionale et de l'effet des changements démographiques sur les collectivités rurales ». L'étude de Terre-Neuve examinera en outre « la viabilité des régions économiques ou fonctionnelles définies du point de vue de l'offre de main-d'œuvre, de la démographie et des déplacements internes de population et de main-d'œuvre qui peuvent résulter de la restructuration des économies rurales ».

Grâce à ces travaux de cartographie, la FCRR et son partenaire espèrent aider le gouvernement provincial et les collectivités rurales à « déterminer la viabilité » des structures régionales existantes (ou leur absence) et aider les chefs de file des collectivités à « comprendre les avantages d'une collaboration au sein de la région » tout en identifiant « des projets qui se prêtent à une collaboration ».

Sources :

1. Projet d'entente de développement du marché du travail, « *Understanding and Managing Rural-Urban Interaction in Newfoundland and Labrador: Implications for Economic Sustainability, Labour Market Development and Local Governance*, » avant-projet, 12 octobre 2006.
2. Kamar Ali, Rose Olfert et Mark Partridge, « *Urban Footprints in Rural Canada: Employment Spillovers by City Size* », *Canada Rural-Economy Research Lab (C-REL)*, <http://www.crerl.usask.ca/infra.php>.

RECOMMANDATION 6-5 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère des Affaires rurales qu'il projette de créer, finance des études sur les pratiques optimales en matière de régionalisation et de gouvernance au Canada et à l'étranger. Pour compléter ces efforts, le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère proposé des Affaires rurales, finance des travaux de recherche afin de cartographier l'utilisation des moyens de transport dans les régions rurales du pays.

Le rôle central du transport dans les régions rurales éloignées

Comme le comité l'a appris lors des voyages qu'il a effectués, le sort des habitants des zones rurales dans les régions éloignées du Nord, et surtout dans les trois territoires du Nord, diffère sensiblement des autres régions rurales du pays. L'éloignement implique une grande distance des marchés urbains. Cette distance entraîne à son tour des frais de transport élevés, ce qui se traduit par des coûts beaucoup plus élevés pour des besoins fondamentaux comme le logement, l'alimentation et le chauffage. Selon les données de l'Institut d'études économiques, par exemple, le coût d'un ensemble de biens –

logement/services publics, nourriture, produits de consommation courante, services de santé et transport – à Whitehorse et à Yellowknife en 2006 était supérieur de 26 % au coût moyen pour l'ensemble du Canada¹³⁴. On n'a pas de données sur les coûts au Nunavut et dans d'autres collectivités des territoires, mais, selon les témoignages recueillis par le comité, l'écart de coût est probablement au moins aussi grand. Carole-Ann Scott, directrice de l'Armée du Salut du Nunavut à Iqaluit et directrice du refuge pour les sans-abri, a déclaré au comité, par exemple que « Le coût de la vie est insoutenable au Nunavut. En ce qui concerne les classes sociales, la classe moyenne du Nunavut a déjà du mal à joindre les deux bouts, et on ne parle même pas des groupes à faible revenu, c'est-à-dire les chômeurs et les assistés sociaux. » (*Témoignages*, 21 février 2008)

Jill Christensen, gestionnaire des Services intégrés au sein de l'Administration des services de santé et des services sociaux de Yellowknife, a expliqué que les aliments dans le Nord sont très coûteux, surtout dans les petites collectivités en dehors des trois centres principaux (Whitehorse, Yellowknife et Iqaluit). « Dans les petites collectivités où la nourriture doit être transportée par avion, les prix sont encore plus élevés. Les coûts de transport font augmenter le prix des aliments. En plus de la question des coûts, il y a de nombreux problèmes liés à la salubrité des aliments, notamment en ce qui concerne l'accès à des aliments frais, la qualité de ces aliments et leur transport. La salubrité des aliments est vue comme l'un des trois principaux problèmes de santé publique dans le Nord. » (*Témoignages*, 19 février 2008)

David Krutko, membre de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest (Mackenzie Delta), a offert au comité des exemples concrets des coûts de production d'électricité et du prix des aliments dans le Nord :

Le tarif applicable à Yellowknife, Hay River et Fort Smith est d'environ 15 cents. Cependant, dans les collectivités isolées, par exemple à Colville Lake, une collectivité d'environ 100 habitants, la production de l'électricité coûte 2,45 \$ le kilowatt. Les factures d'électricité sont très élevées lorsqu'il faut payer ce tarif. Les groupes qui nous parlent le plus de ce problème sont les coopératives, les magasins du Nord qui s'installent là-bas pour offrir des services d'épicerie dans ces collectivités. Pour faire leurs frais, les propriétaires de ces magasins refilent la facture aux consommateurs ou aux résidents de ces collectivités. Deux litres de

¹³⁴ Economic Research Institute, *The Geographic Reference Report 2006*.

lait, par exemple, coûtent près de 4,66 \$ à Tulita, et un gallon de crème glacée coûte 10,15 \$ à Norman Wells.

– *Témoignages*, 19 février 2008

Dans son témoignage, Ed Picco, ministre de l'Éducation du gouvernement du Nunavut, a plaidé vigoureusement en faveur d'une augmentation par le gouvernement fédéral de la déduction fiscale pour les résidents du Nord, une exonération mise en œuvre en 1987 pour aider à compenser le coût de la vie plus élevé dans les régions éloignées du Nord canadien. Il a aussi plaidé en faveur d'une augmentation des incitations offertes aux professionnels et aux travailleurs spécialisés pour qu'ils s'établissent dans ces régions¹³⁵.

Nous demandons cela pour les quelque 100 000 personnes qui vivent dans les trois territoires. Pourtant, on n'a rien fait. Le simple fait de faire passer cette déduction d'impôt de 5 400 \$ à 7 000 \$ ou 8 000 \$, ou à tout le moins de l'indexer sur les 20 dernières années, augmenterait considérablement le revenu des habitants du Nord parce qu'ils auraient ainsi un revenu disponible accru. Si c'était là quelque chose que le comité pouvait faire dès maintenant, cela aiderait tous les habitants du Nunavut qui produisent une déclaration de revenus.

– *Témoignages*, 21 février 2008

Peu après les voyages que les membres du comité ont effectués dans les trois territoires du Nord, le gouvernement fédéral a rendu public le Budget de 2008, qui prévoit une augmentation de 10 % de la déduction pour les résidents du Nord (DRN), jusqu'à concurrence de 6 022,50 \$ par année. Il s'agit de la première augmentation depuis l'adoption de la déduction à la fin des années 1980. Avant le Budget de 2008, la DRN comportait une déduction au titre de la résidence pouvant atteindre jusqu'à 15 dollars par jour (sa valeur variant selon que la personne réside dans une zone du Nord ou une zone intermédiaire) et dont la valeur annuelle pouvait totaliser jusqu'à 5 475 dollars, une déduction pour au plus deux voyages de vacances financés par l'employeur par année et une déduction illimitée pour des voyages médicaux financés par l'employeur¹³⁶. Selon les

¹³⁵ Plus précisément, la déduction fiscale pour les résidents du Nord s'applique à toutes les personnes qui vivent dans les trois territoires, le Labrador et les régions les plus septentrionales de l'Ontario, du Québec et des provinces de l'Ouest. Les personnes vivant dans les provinces maritimes et à Terre-Neuve (l'île) ne sont pas admissibles à la déduction parce que l'on estime qu'elles ne vivent pas dans une région suffisamment éloignée.

¹³⁶ Techniquement, la déduction au titre de la résidence est égale à la plus petite des deux valeurs suivantes : 20 % du revenu du contribuable, ou b) un montant de 15 \$ multiplié par le nombre de jours où le contribuable a vécu dans l'une des zones désignées, le temps de résidence minimal étant de six mois. Tout contribuable dont le revenu annuel est d'au moins 27 375 dollars et qui passe toute l'année dans la zone du

projections du ministère des Finances antérieures au Budget de 2008, la DRN a entraîné en 2007 une perte annuelle de recettes (ou des « dépenses fiscales ») pour le trésor fédéral de 135 millions de dollars, toutes choses étant égales par ailleurs. On prévoit que l'augmentation de la DRN proposée dans le Budget de 2008 fera perdre au trésor fédéral une somme additionnelle de 10 millions de dollars par année¹³⁷.

Tout en se réjouissant de la décision du gouvernement d'accroître la DRN, le comité estime que la déduction devrait être plus sensible aux besoins pressants de main-d'œuvre qualifiée dans les territoires et les autres régions éloignées du pays, ainsi qu'aux prix en hausse rapide de l'hébergement, de la nourriture et de l'énergie résultant de l'actuel boom économique lié à l'expansion de l'industrie minière dans ces régions. C'est pourquoi :

RECOMMANDATION 6-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral augmente périodiquement la déduction pour les résidents du Nord afin de tenir compte des augmentations du coût de la vie dans le Nord canadien.

Infrastructures portuaires rurales

Les ports sont un élément essentiel du bien-être économique, culturel et social d'innombrables collectivités intérieures et côtières des régions rurales et éloignées. Les ports pour petits bateaux servent d'installations pour les activités de pêche commerciale locale et sont indispensables au transport des marchandises et des gens, surtout dans les collectivités éloignées. Ils offrent un refuge sûr aux marins, protègent les côtes contre les dommages et l'érosion et créent des possibilités directes et indirectes d'activités maritimes commerciales et récréatives pour les résidents et pour les autres. Depuis peu, les collectivités rurales utilisent les ports pour développer le tourisme¹³⁸.

Au moyen de sa Direction générale des ports pour petits bateaux, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) gère et maintient un régime national de ports intérieurs et maritimes. Établie en 1973-1974, cette direction avait pour mandat d'appuyer la navigation de plaisance et la pêche commerciale. Toutefois, ces dernières années, « par

Nord a droit à une déduction maximum de 5 475 dollars. La déduction maximum pour les résidents de la zone intermédiaire est la moitié de ce montant, soit 2 737,50.

¹³⁷ *Budget de 2008*, Tableau 4-1, p. 173.

¹³⁸ Praxis Research and Consulting, « Between The Land and The Sea: The Social and Economic Importance of Wharves and Harbours in Nova Scotia », préparé à l'intention du Coastal Communities Network, janvier 2004.

suite de fonds insuffisants, le mandat du programme a été réduit de sorte qu'il n'appuie plus que l'industrie de la pêche commerciale¹³⁹ ». À l'heure actuelle, la Direction générale des ports pour petits bateaux est responsable de 987 ports de pêche et de 183 ports de plaisance qui sont presque tous situés dans des régions rurales ou éloignées. Selon le MPO, ces ports abritent près de 6 000 structures évaluées à plus de 3 milliards de dollars.

À la Direction générale des ports pour petits bateaux incombe la responsabilité des réparations et du remplacement de ces ports. En 1987, elle a mis en place le Programme des administrations portuaires (AP), qui a entrepris de céder l'administration des ports appartenant au gouvernement fédéral. En vertu du programme, les ports continuent d'appartenir au gouvernement fédéral tandis que les actifs du port sont loués à des sociétés d'administration portuaire à but non lucratif gérées par des bénévoles de la collectivité locale. Le but du programme est de transférer la responsabilité du port à la collectivité locale au principe que « la gestion locale est un moyen efficace d'offrir des services, de renforcer l'investissement public et privé et de fournir des possibilités aux collectivités de participer pleinement à la planification, au fonctionnement et à l'entretien des installations portuaires¹⁴⁰ ».

Ishbel Munro est la directrice exécutive du *Coastal Communities Network*. En 2004, cet organisme a rendu publique une étude intitulée *Between the Land and the Sea*¹⁴¹, qui évalue l'importance économique et sociale des ports. Ses conclusions ne s'accordent pas avec le scénario optimiste dépeint par le Programme des administrations portuaires :

Un défi qui se pose à nous est lié à l'infrastructure maritime, car c'est essentiellement elle qui nous permet d'aller au travail. Sans cette infrastructure, nous ne pouvons pas aller au travail. Les politiques gouvernementales ont évolué et ont créé ce qu'on appelle des autorités portuaires; par conséquent, les collectivités locales gèrent maintenant elles-mêmes leurs quais. C'est tout à fait comme si on demandait aux riverains de la 401, à Toronto, entre Jane Street et Keele Street, de gérer leur propre tronçon de route et de payer les coûts d'éclairage, d'enlèvement de la neige et de réfection, et d'établir en outre des

¹³⁹ Ministère des Pêches et des Océans et Ministère du Développement communautaire et du Transport du Nunavut, « Des ports pour petits bateaux sûrs et bien financés : une priorité nécessaire », 2006, p. 5.

¹⁴⁰ Ministère des Pêches et des Océans, Ports pour petits bateaux,

http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch/ha-ap_f.asp.

¹⁴¹ Praxis Research and Consulting, *op cit*.

plans d'affaires quinquennaux pour la route, car c'est par cette route qu'ils se rendent au travail. Pour notre part, nous nous rendons au travail par nos quais.

– *Témoignages*, 15 février 2007

Ishbel Munro a donné un exemple qui illustre comment une collectivité a dû lutter et travailler en concertation pour tenter de conserver son quai, qui avait été endommagé lors d'une tempête :

Ici, ce sont des groupes à but non lucratif qui s'en chargent. Cette photo-ci, par exemple, représente Harbourville, un port qui est passé par les mailles du système. Il appartenait au ministère des Transports puis a été transféré à la province, et personne n'en revendique la propriété. Il se trouve dans la région du bassin Minas. Les quais ne sont pas très nombreux dans cette région et, par conséquent, les pêcheurs ne peuvent pas aller s'installer dans une autre zone. Ce quai est organisé et géré par un organisme communautaire qui gère également la salle communautaire. Le groupe a recueilli beaucoup de fonds pour la réfection du quai et a très bien travaillé avec la collectivité des Premières nations. Les habitants de cette région ont pu obtenir des fonds pour construire certaines sections de leurs quais. Il y a une autre section que le gouvernement n'a pas réparée et ils n'ont maintenant plus accès aux sections qui ont été construites, car celle-ci a été endommagée par une tempête. Les habitants de la région ont même organisé des repas pour ramasser 30 000 \$ pour payer la TPS sur le coût des travaux de construction qui ont été faits sur le quai. Tout cela représente un très gros effort collectif pour maintenir l'économie locale en vie.

– *Témoignages*, 15 février 2007

Certains observateurs soutiennent que le manque de fonds a modifié la nature du Programme des administrations portuaires au fil des années : « En 1987, la direction des ports pour petits bateaux a mis en place le Programme des administrations portuaires pour faire participer les pêcheurs directement à la gestion des ports. Il est maintenant utilisé comme moyen de remédier à l'insuffisance de ressources financières fédérales » en augmentant la participation du secteur privé et en réduisant le nombre des ports opérationnels¹⁴². Ils mettent en cause la cession (l'abandon) par le gouvernement fédéral des ports de plaisance et des ports de pêche à faible activité au milieu des années 1990. Selon la Direction générale des ports pour petits bateaux, s'il n'y a pas de capacité ou d'intérêt suffisant à l'échelon local, ces ports sont démolis. Jusqu'à présent, on a cédé 662 ports de plaisance et 308 ports de pêche.

¹⁴² *Ibid*, p. 4

Dans la conclusion de *Between the Land and the Sea*, le *Coastal Communities Network* déclare ce qui suit : « Les données probantes concernant le rendement peu reluisant des ports à l'échelon national indiquent que la Direction générale des ports pour petits bateaux ne parvient pas à s'acquitter de sa responsabilité concernant l'entretien et les activités des ports, et d'autres documents internes de la Direction générale mentionnent que ce faible rendement est 'alarmant' »¹⁴³. Dans le Budget de 2008, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il allait consacrer 10 millions de dollars sur les deux prochaines années au financement de la cession des ports fédéraux de plaisance et des ports de pêche non essentiels. Ce qui préoccupe le comité, c'est que plusieurs collectivités rurales ne disposent pas de ressources ou de capacités suffisantes pour assurer le fonctionnement de leurs ports et que beaucoup d'infrastructures portuaires pourraient être démolies. Ces ports sont souvent la seule présence fédérale dans les collectivités côtières et intérieures et constituent « le lien le plus direct et le plus visible entre les collectivités et le gouvernement fédéral »¹⁴⁴.

Et cela est encore plus vrai dans les régions éloignées et du Nord canadien où la souveraineté arctique et la sécurité maritime sont des préoccupations importantes. Le comité a entendu le témoignage passionné de Elisapee Sheutiapik, mairesse d'Iqaluit, au Nunavut, qui a plaidé en faveur d'une aide fédérale pour la construction d'un port en eau profonde à Iqaluit. Bien qu'un tel port soit différent d'un port pour petits bateaux, les problèmes sont souvent identiques :

L'année dernière, un accident mortel s'est produit lorsque du matériel lourd a fait du chahut à bord d'un bateau. On l'a laissé trop reculé, le matériel est tombé à l'eau et un homme est mort. La sécurité me semble devoir également retenir notre attention au fur et à mesure que notre population augmente et qu'augmente par conséquent le volume des marchandises qui arrivent jusqu'ici. On voit passer 25 bateaux de croisière et je me dis que c'est autant d'argent que ne verront pas les artisans de notre territoire. Nous sommes des visuels et des gens d'esprit pratique et ces deux qualités sont source de talent. L'été dernier, quatre ou cinq bateaux étaient à l'ancre en même temps. Je sais, après m'être entretenue avec les responsables de la société Makivik, du nord du Québec, et avec des gens de Happy Valley-Goose Bay, qu'ils pourraient nous envoyer beaucoup de bateaux de

¹⁴³ *Ibid*, p. 15

¹⁴⁴ Department of Fisheries and Oceans, "Program Overview: Small Craft Harbours," available at http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch/HA-AP_e.asp

croisière. Ces bateaux sont cependant forcés de faire demi-tour, car nous n'avons pas de quai où ils puissent accoster.

– *Témoignages*, 21 février 2008

Le comité se réjouit de l'inclusion dans le Budget fédéral de 2008 de crédits pour la construction d'un port commercial pour petits bateaux à Pangnirtung, au Nunavut. Le document budgétaire justifie cette initiative en précisant que le port « permettra aussi à la collectivité de développer davantage son potentiel économique, de promouvoir le développement du tourisme dans la région et de créer des emplois sur place ». Le comité souscrit sans réserve à ces propos. Il estime que les mêmes possibilités doivent être offertes dans l'ensemble des régions rurales du Canada.

RECOMMANDATION 6-7 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la Direction générale des ports pour petits bateaux du ministère des Pêches et des Océans, augmente les crédits consacrés aux immobilisations dans les ports pour petits bateaux et son appui aux administrations portuaires des collectivités rurales et éloignées.

Conclusion

On ne saurait surestimer l'importance culturelle et économique des efforts visant à satisfaire les besoins d'infrastructure des régions rurales du Canada. L'eau potable, le traitement des eaux usées, les routes sécuritaires, les ports et les moyens de transport et de communication constituent autant de conditions préalables à des niveaux adéquats d'activité commerciale et économique. Qu'ils soient aussi des conditions préalables à une vie humaine saine n'est pas non plus l'effet du hasard.

Il est facile d'oublier qu'une part importante de la population rurale du Canada est là parce que des gouvernements antérieurs ont construit des infrastructures qui ont encouragé les gens à peupler l'arrière-pays. Ce faisant, le gouvernement s'est trouvé à promettre implicitement que les habitants des régions rurales seraient traités comme des citoyens à part entière ayant les mêmes droits économiques fondamentaux à une infrastructure adéquate que les urbains du pays. Comme l'a donné à entendre M. Halseth, la politique mène souvent là où on veut aller. Il s'agit là d'un point qui est trop souvent oublié par ceux qui suggèrent de centrer les efforts sur les régions urbaines du pays et d'abandonner les régions rurales à leur destin, comme si les forces économiques et de

peuplement étaient en quelque sorte détachées du cadre de politique générale¹⁴⁵. Le gouvernement fédéral devrait rendre explicite sa promesse aux régions rurales du Canada. Il pourrait le faire en utilisant comme point de départ les recommandations sur l'infrastructure, les communications et le transport dont il est ici question.

¹⁴⁵ Pour prendre un exemple qui nous est familier : si Ottawa est une ville en pleine expansion et non une ville de vieux moulins à scie en déclin, ce n'est pas parce que la nature l'a dotée d'avantages rares (bien que l'on y retrouve certains de ces avantages), mais parce que des décisions politiques ont été prises il y a plus de 100 ans qui en ont fait la capitale du pays et qui lui ont donc assuré la présence d'une bonne part des activités de recherche et de développement du pays.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>

A1
K25
A48



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de l'*

Agriculture and Forestry

Agriculture et des forêts

Chair:

The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

Présidente :

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

Monday, June 16, 2008

Le lundi 16 juin 2008

Issue No. 16

Fascicule n° 16

(Volume 3 of 4)

(Volume 3 de 4)

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Final Report — *Beyond Freefall:*
Halting Rural Poverty)
(Section III: Rethinking Social Policy)

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport final — *Au-delà de l'exode :*
mettre un terme à la pauvreté rurale)
(Section III : Repenser la politique sociale)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
AGRICULTURE AND FORESTRY

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable Leonard J. Gustafson, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	Mahovlich
Callbeck	Mercer
* Hervieux-Payette, P.C.	Peterson
(or Tardif)	St. Germain, P.C
* LeBreton, P.C.	Segal
(or Comeau)	

*Ex officio members
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS

Présidente : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

Vice-président : L'honorable Leonard J. Gustafson
et

Les honorables sénateurs:

Baker, C.P.	Mahovlich
Callbeck	Mercer
* Hervieux-Payette, C.P.	Peterson
(ou Tardif)	St. Germain, C.P.
* LeBreton, C.P.	Segal
(ou Comeau)	

*Membres d'office
(Quorum 4)

Senate



Sénat

CANADA

BEYOND FREEFALL: HALTING RURAL POVERTY

Final Report of the

**Standing Senate Committee on
Agriculture and Forestry**

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C.
Chair

The Honourable Leonard J. Gustafson
Deputy Chair

June 2008

Ce rapport est aussi disponible en français

.....

Available on the Parliamentary Internet:

www.parl.gc.ca

(Committee Business — Senate — Reports)
39th Parliament — 2nd Session

SECTION III:
RETHINKING SOCIAL POLICY

SECTION III : RETHINKING SOCIAL POLICY

I am, I guess, what you would call one of the statistics. I live in extreme poverty. [...] Just to give you an example, my total yearly income is \$5,970. I am alone. I live in a house that belongs to me through an inheritance. I live in rural New Brunswick. I was ecstatic when I got my T5007 form because there was an error on it. It said I had made \$6,065. Because I try to be optimistic, I called my worker and I said, "Do you owe me \$95?" It would have meant that I would be able to eat something a little bit better this month. [...] In my situation, heating alone takes up 40 per cent of my \$505 a month. I have other bills and responsibilities like car insurance. I do not have house insurance; I cannot afford it. I was kind of hoping to be able to add it on this year, but because the Province of New Brunswick decided to increase our hydro bills again this year, they increased by 8 per cent last year, I just do not have the money available in my budget to insure my home. I have bills like my phone and odds and ends. I have to get deodorant and things like that to at least be presentable. So that takes up probably another 40 per cent of my income. That leaves me about \$100 to buy food.

– Claudia Parks, Member, Common Front for Social Justice in New Brunswick,
Evidence, February 21, 2007

Poverty is a sorrow to us and a disgrace to our entire country. We, the "poor" of today, know how poor we are; hope has given way to anger. It is our many children who are the most deprived victims. For them, there is even less hope in a society that destroys dreams of a better life right from the start.

– Émilienne Basque, Tracadie, New Brunswick,
Evidence, written submission

So far, most of the committee's policy recommendations have been aimed at putting rural Canada back on the policy agenda and at addressing issues of rural economic and demographic decline, the premise being that these are crucial elements of any broad strategy for addressing the committee's other pre-occupying concern, namely rural poverty. In this section of the report, the committee looks at some ideas to address rural poverty more directly in terms of social policy. We do so by exploring six broad policy themes each with its own chapter, namely income-support policies, education measures, housing, crime, immigration, and access to health services.

While each of these themes is accorded its own chapter, it is important to stress that they all interact and overlap – low income is strongly associated with low educational outcomes which in turn is strongly associated with poor health. All are strongly associated with living in rural Canada. As Laurel Gardiner, Northern Co-Chair of the

Manitoba Food Charter told us at our meeting in Steinbech, Manitoba, it is important is to think holistically when trying to address poverty: “You have to put together the ropes of social development programs, the ropes of employment and training, the ropes of church, the ropes of school. You tie those ropes together and that is what gets people out of the pit.” (*Evidence*, March 9, 2007)

CHAPTER 7: ADDRESSING THE INCOME GAP

One of the things that I feel as a person that lives in poverty is that there is absolutely no way off the system. There is no way out of poverty. I have tried, I have tried every which way to get out of the system, and every time there is a small setback. If my toilet breaks, I have to call and ask permission to have it fixed because I do not have the money, and I have to argue with them and give them a reason why I need to have a running toilet in my home. I have to threaten them and say, "Well, there is a health risk if you do not." Sometimes I can be waiting there for three or four days without running water and proper facilities.

– Claudia Parks, Member, Common Front for Social Justice, New Brunswick,
Evidence, February 21, 2007

I experience structural barriers from accessing employment that would benefit me because I have children and I have no one to look after them. I cannot obtain work in the mines because I have no one to spend the two weeks caring for my children on a 24-hour basis. Therefore, I have to search and access employment within Yellowknife or Behchoko. That employment is not enough to support me and my two children. I remain dependent on a relationship for my housing, a situation that is reflected in the lives of many of my peers. I have gone to the grocery stores and witnessed other parents loading the coats of their children with juice boxes and granola bars so that their children can have food when they go to school the next day. We have five- and six-year olds being trained to shoplift so that our Health and Social Services Authority does not apprehend them because of a lack of proper food which would be reported by the schools.

– Mira Hall, Women's Committee and Territorial Representative,
Nationa Anti-Poverty Organization,
Evidence, February 19, 2008

In the committee's hearings with the rural poor, those who work with the rural poor, and academics who study poverty, one consistent theme emerged: Canada's income support policies are a tangle of confusing, often punitive and outdated rules that frequently retard rather than advance the cause of poverty reduction.¹⁴⁶

¹⁴⁶ For a somewhat more optimistic view, see John Richards, *Reducing Poverty: What has Worked, and What Should Come Next*, C.D. Howe Institute Commentary No. 255, October 2007, available at: http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_255.pdf. Richards argues that welfare reforms from the early and mid-1990s that encouraged more labour-market participation have proved beneficial. Specifically, policy-makers applied an effective mixture of more paternalistic "tough love" (employment insurance reforms and more stringent welfare rules) and "soft love" measures (the Canada Child Tax Benefit). In his conclusion, Richards argues for more targeted and generous assistance to disabled people, additional educational resources for Aboriginal people, better drug rehabilitation and enforcement policies for the "ghetto" poor, and lower tax rates (eliminating the clawback effect) for the working poor.

The committee heard first-hand evidence to this effect from Claudia Parks, a 59-year-old social assistance recipient from rural New Brunswick and member of the Common Front for Social Justice.

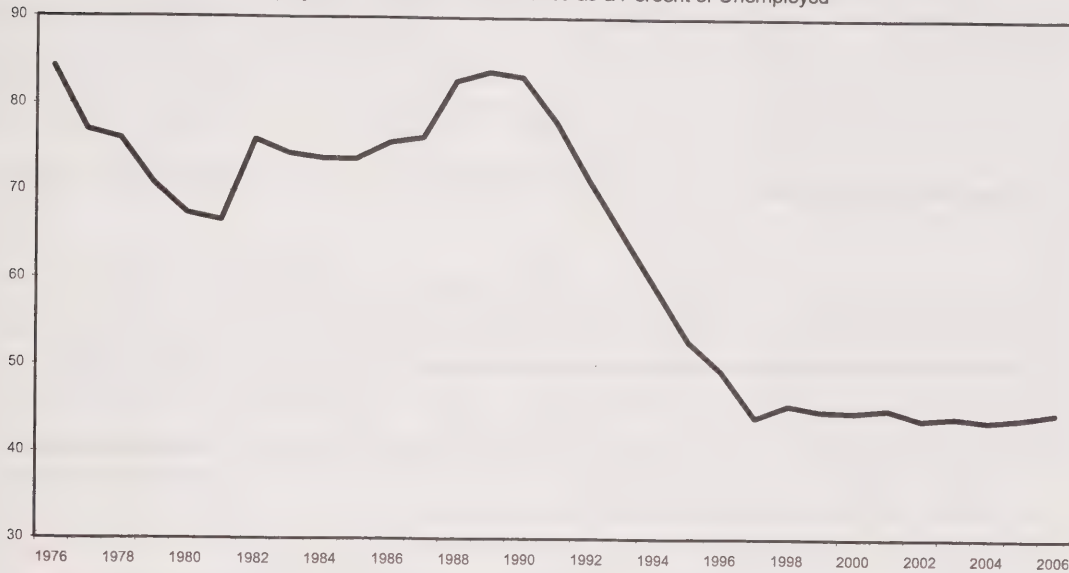
To illustrate the punitive effects of our current social assistance system, Ms. Parks told the committee that as a condition of eligibility for social assistance, she is required to take early Canada Pension Plan (CPP) payments, a move that she says will eventually cost her about \$20 a month in reduced CPP benefits (under CPP, pension benefits are reduced by 0.5 % for every month of CPP taken before age 65),¹⁴⁷ – no small amount for someone whose income is \$500 a month. These kinds of punitive policies are not limited to pension savings. Sherrie Tingley of the National Anti-Poverty Organization (NAPO) told us that they extend to other forms of savings: “Most provinces have moved to asset-stripping a person, which means that they have to be almost on the street before they can qualify for benefit. For example, Ontario lowered the ceiling on assets of single mothers from \$5,000 to about \$1,200. With assets of only \$1,200 and a process that is so complex, people often face eviction from their residences. It is incredible how far someone can fall.” (Evidence, September 28, 2006)

Meanwhile, the Employment Insurance (EI) system is no longer playing the role it once did, in part because eligibility criteria were tightened in the 1990s. Figure 7-1 shows that an average of 49.5% of unemployed individuals received EI benefits during 1992–2006, down from 75% during the growth years of 1983–1989. While some of the decline is undoubtedly due to Canada’s exceptionally strong economic performance since the late 1990s and to an increasing proportion of self-employed individuals,¹⁴⁸ the stricter criteria introduced in the early to mid-1990s are also widely believed to have played an important role in reducing the proportion of unemployed who receive EI benefits.

¹⁴⁷ When contacted, the provincial government confirmed Ms. Parks’ evidence, saying that social assistance recipients are required to access all available resources while on social assistance. Provincial social assistance is then clawed back by the amount received from other sources. While the social assistance recipient is left with the same total amount of income, he or she does suffer in the long run for the reasons cited in the text – CPP benefits after 65 are reduced relative to what they otherwise would have been.

¹⁴⁸ An increase in the proportion of self-employed individuals results in an increase in the denominator of the beneficiary-to-unemployed (B/U). Since self-employed individuals (other than those who may have just been laid off from an insurable job) are ineligible for EI, this effectively lowers the value of the ratio.

Figure 7-1
Employment Insurance Beneficiaries as a Percent of Unemployed



Source: Library of Parliament based on Statistics Canada data from CANSIM Tables 276-0001 and 282-0002.

The historical record suggests that these and other punitive features of income support programs are hardly new. In its landmark 1971 study of poverty in Canada, the Special Senate Committee on Poverty wrote that “the welfare system is increasingly unable to deal with the needs of its clients. It has failed to achieve its humanitarian goals. It deprives its recipients of dignity and provides no incentive or rewards for those who wish to escape from poverty. It has become punitive and demeaning. It is a mess – a social wasteland and an economic morass.”¹⁴⁹

Almost 40 years later, the situation is scarcely better. In its 2006 study of Ontario’s income support system, the Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults wrote that: “the income security system for working-age adults in Ontario does not work. Perhaps we should not be surprised by this since there have been no fundamental reforms of the system since the 1960s.”¹⁵⁰

¹⁴⁹ Special Senate Committee on Poverty, *Poverty in Canada*, 1971, p. 169.

¹⁵⁰ Report of the Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults, *Time for a Fair Deal*, p. 11, available at: http://www.torontoalliance.ca/MISWAA_Report.pdf.

The Caledon Institute recently echoed these views, writing that Canada's income security system was "conceived in the 1930s and 1940s and built largely in the 1960s and 1970s" and now requires "a radical rethinking, reconstruction and (because some parts were never built) construction: We need a new 'architecture' of social policy for the 21st century."¹⁵¹ In the same June 2006 working paper, the report's authors characterize the current welfare system as follows:

Welfare is a complicated, rule-burdened system that is secretive (very little information is made publicly available to clients, researchers or the public), virtually impossible to understand, and often punitive and inconsistent in its treatment of recipients. There are complex rules governing eligibility, definitions of employability, amount and type of benefits, monitoring of clients and reporting requirements. Welfare can present a confusing maze to its clients, obscuring their rights and responsibilities. Welfare recipients are at the mercy of a harried and under-resourced bureaucracy, required to follow and enforce massive volumes of rules.¹⁵²

In his presentation to the committee, Caledon Institute President Ken Battle added that all too often, welfare treats adults "like criminals or children" (*Evidence*, March 8, 2008).

Devising a National Poverty Reduction Strategy

In our estimation, what needs to happen first, and this is not the actual hands-on direct thing, is to lay out a strategy for addressing these things because the strategy must take into account what different groups can do. The federal government can do some things, the provincial governments can do some things, and poverty-reduction strategies are happening at the community level too. With a strategy like that, you can lay out particular steps in a particular budget. It may not get rid of poverty but it is part of an overall plan. There must be a plan that aims to eradicate poverty

– Greg deGroot-Maggetti, Socio-economic Policy Analyst,
Citizens for Public Justice,
Evidence, November 28, 2006

¹⁵¹ Ken Battle, Michael Mendelson and Sherri Torjman, *Towards a new Architecture for Canada's Adult Benefits*, Caledon Institute of Social Policy, June 2006, p. 1, available at: www.caledoninst.org/Publications/PDF/594ENG.pdf.

¹⁵² *Ibid.*, p. 13.

We need the government to come up with a viable working poverty reduction strategy. This strategy must at least reach the poverty line. This would allow for nutritious food and possibly even a mode of transportation. Proper nutrition and medical care might give children a chance to hope for and see a better future.

– Nancy Shular, Vice-President, Board of Directors,
National Anti-Poverty Organization,
Evidence, September 28, 2006

We believe we need a national anti-poverty strategy. Call it a poverty law like they did in Quebec, call it a process. Regardless of what you call it, we need a process, a strategy with a long-term vision, not only short-term visions, long-term visions with reasonable targets and reasonable time lines, for example, 10 years. In 1989, we heard about eliminating child poverty. We are now in 2007. That is not a reasonable vision. We still have child poverty and greater numbers of children living in poverty now than 1989. We need a plan of action with a budget. Government has to start budgeting how to eliminate poverty or the causes of poverty. We do not see that lately. We have never seen it, and how they coordinate these initiatives across all government agencies, across the partners in order to address these issues. We need greater accountability. We need an accountability structure ensuring consultation with Canadians, with special interest groups, people living in poverty, and a system to evaluate the action plan.

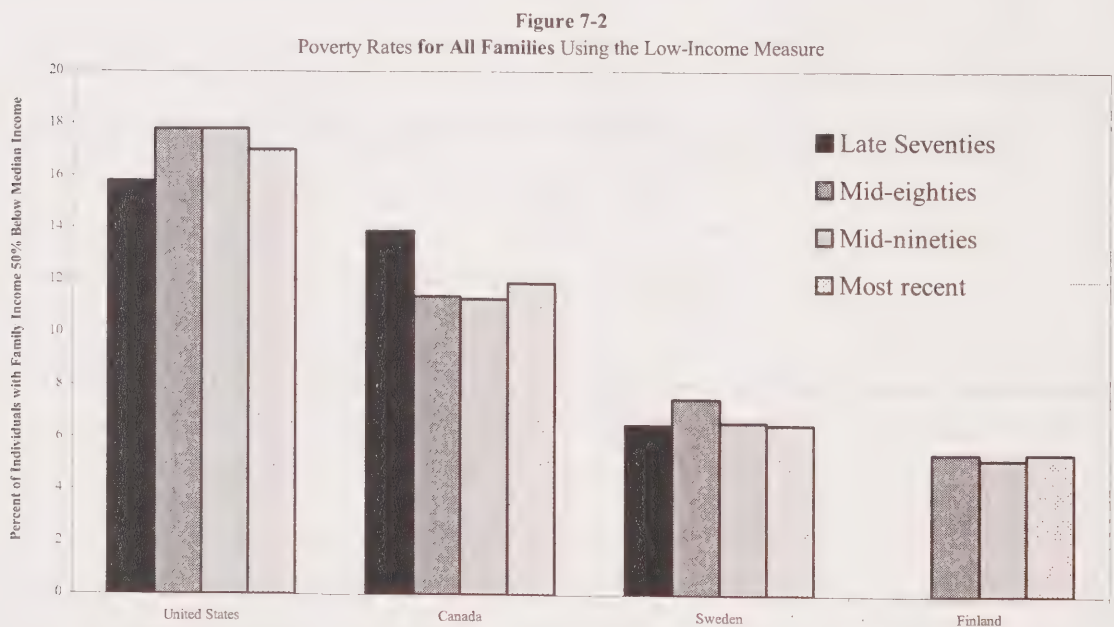
– John Gagnon, Co-chair, Common Front for Social Justice, New Brunswick,
Evidence, February 21, 2007

How does Canada move beyond the current set of inadequate income policies and make real progress in reducing poverty? More concretely, how do we help people like Claudia Parks live with more dignity and more income security? For some, the answer is simply to do nothing or next to nothing, the argument being that poverty, rural or otherwise, is (a) unavoidable; (b) too expensive to eradicate; (c) the result of laziness or some other personal failing; or (d) best addressed by letting the rising tide of economic growth, with some appropriate combination of “tough love” measures, lift any boats capable of being lifted.

The committee, however, is not convinced by these arguments. We note that the percentage of individuals falling below the low-income cut-off (LICO) is still more than 10% nationally, an unacceptably high poverty rate after 15 years of economic growth. Moreover, the committee is convinced that Canada can do better. This conviction is grounded in a simple fact, namely, that a number of countries, and indeed some provinces, have *already* made important strides towards poverty reduction. These

successful efforts have been premised on the assumptions that (contrary to the sceptical views outlined in the previous paragraph) no one really wants to be poor; almost everyone wants to contribute to society; and economic growth alone has not lifted all boats – nor is it likely to in the future.

In the northern European countries of Sweden and Finland, for example, a combination of activist policy measures and strong economic growth has helped generate some of the lowest poverty rates in the world (as measured by the low-income measure (LIM)). In Canada, by contrast, poverty rates as measured by the LIM have stagnated at levels somewhat lower than those in the United States but considerably higher than those in the Nordic countries. Figure 7-2 illustrates some comparative data for the United States, Canada, Sweden and Finland.



Source: Garnett Picot and John Myles, 2005, "Income Inequality and Low Income in Canada: An International Perspective," *Analytical Studies Branch Research Paper Series*, Statistics Canada Catalogue No. 11F0019MIE-No 240, Table 3, p. 12

While economic growth has been more or less the same in all these countries, poverty rates have been quite different: Sweden and Finland have enjoyed poverty rates half those of Canada or the United States. Greg deGroot-Maggetti, a socio-economic policy analyst at Citizens for Public Justice, commented that "in countries such as Sweden — and Sweden is not alone here, but in European countries, particularly northern European

countries — their social philosophy is more one of solidarity and that philosophy takes into account structures that influence people's lives.” (*Evidence*, November 28, 2006)

At the same time, it is important to note that some positive measures are being taken in Canada. Newfoundland and Labrador and Quebec recently introduced comprehensive and promising poverty reduction strategies (see Text Boxes 7-1 and 7-2 for a more detailed discussion). While it is still too early to assess the effectiveness of these strategies, the committee believes that the federal government could complement provincial efforts by developing and implementing a *national* poverty reduction strategy.

Text Box 7-1: Quebec's Strategy to Combat Poverty and Social Exclusion

On 13 December 2002, the Province of Quebec became the first jurisdiction in Canada to enact a law (Bill 112, *An Act to Combat Poverty and Social Exclusion*) to combat poverty and social exclusion. Two years later, in its 2004–2005 Budget, the Quebec government announced that a total of \$2.5 billion would be allocated over five years to carry out the provisions of the Act. Subsequently, in April 2004, the government released its action plan, *Reconciling Freedom and Social Justice: A Challenge for Tomorrow*. The approach adopted in this plan evokes policies similar to those pursued in some English-speaking European countries such as the United Kingdom and Ireland. The plan promotes “economic security and social inclusion through employment” and increases “protection for people with significant employment limitations.”

The action plan includes a comprehensive set of initiatives and programs to raise the standard of living of social assistance recipients and low-income earners, and to assist people in making the transition from social assistance to employment. These initiatives include:

- the full indexation of social assistance benefits for those with significant work limitations;
- the creation of a participation premium for social assistance recipients who are able to work, as well as partial indexation of their benefits;
- the establishment of a work premium;
- an increase in the minimum wage;
- a new universal refundable tax credit for low-income families with children;
- initiatives to improve access to affordable housing;
- adapt the dwellings of people with disabilities;
- support employment for people with disabilities;
- facilitate the integration of immigrants and members of visible minority groups;
- continue to develop high-quality early learning and child care services;
- support young parents and children;
- facilitate the integration of young people into the labour market;
- support academic success and literacy programs in underprivileged areas;
- promote the social participation of seniors living on low incomes; and
- promote the social participation of seniors living on low incomes; and
- end penalties imposed on social assistance recipients who refuse to take steps toward integration into the labour market (administrative sanctions can be imposed only in cases of fraud or debt repayment).

Source: Adapted from Chantal Collin, *Poverty Reduction Strategies in Quebec and in Newfoundland and Labrador*, PRB 07-23E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 2007.

The federal government's capacity to design, and achieve a consensus on such a strategy rests on the fact that, while welfare programs are delivered provincially and territorially, the federal government plays a very important role through five broad policy areas. First, and most obviously, it helps fund provincial/territorial social assistance programs through the Canada Social Transfer (CST). Second, it manages and sets the terms for EI, a major income support program for laid-off workers and others. Third, it funds old-age security (OAS) and the guaranteed income supplement (GIS) for seniors (discussed in more detail below). Fourth, it funds the refundable Canada Child Tax Benefit (CCTB), an important source of income for low-income families with children. Finally, it helps low-income persons through funding for Aboriginal people, veterans and a range of targeted tax measures aimed at disabled people and other traditionally disadvantaged groups.

Mr. deGroot-Maggetti from Citizens for Public Justice argued that a *national* strategy could help reconcile the shared federal/provincial/territorial responsibility for income support into a more coherent structure. Absent this kind of effort, we end up with well-intentioned but often conflicting programs, as Mr. deGroot-Maggetti explained in his testimony:

I will add one thing to illustrate again why having an integrated plan is important. St. Christopher House, a community agency in Toronto, conducted a research project called Community Undertaking Social Policy a number of years ago. All kinds of initiatives are going on at various levels to help people living in poverty. This study looked at seniors, families, the kinds of programs and services they received and how they interacted. They looked at seniors relying on Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement, and possibly housing subsidies and the services of Meals on Wheels. All those services were income-tested so as their income went up a little bit they would lose a bit of subsidy for some of these. The remarkable thing they discovered was that for some low-income seniors, an extra dollar of income that they might have put aside in an RRSP or something like that, could cost them more than a dollar. When you are in receipt of the Guaranteed Income Supplement and Old Age Security, you lose 50 cents for each earned dollar. As well, you could lose some of the housing subsidy, as well as other subsidies. No one wants poverty and everyone wants to do something about it. However, there is no coordination.

– *Evidence*, November 28, 2006

Text Box 7-2: Newfoundland and Labrador's Comprehensive Poverty Reduction Strategy

In 2006, Newfoundland and Labrador became the second province in Canada to adopt a comprehensive poverty reduction strategy. Following on a commitment made in 2003 in the Progressive Conservative Party Plan and in the 2005 Speech from the Throne, the government pledged to transform Newfoundland and Labrador over the next decade from a province with the most poverty to a province with the least poverty.

A formal consultation process was carried out to ensure that all interested parties could share their knowledge and contribute to the development of a strategy that would meet the needs of people living in poverty or at risk of poverty in Newfoundland and Labrador. To prevent, reduce and alleviate poverty, the government decided on a comprehensive, integrated and multi-faceted approach that addresses "the connections between poverty and gender, education, housing, employment, health, social and financial supports, and tax measures, as well as the link between women's poverty and their increased vulnerability to violence." Building on a series of initiatives announced in Budget 2005 and Budget 2006, the government announced in its 2006 action plan that it would improve the accessibility and coordination of services for those living on low incomes; establish a stronger social safety net; improve earned incomes; increase emphasis on early childhood development; and take action to achieve a better-educated population. A number of initiatives will be undertaken to fulfill these goals, including

- tax reductions for low-income individuals and families;
- measures to enhance both the supply of and demand for labour;
- increased social and financial supports;
- increased access to affordable housing;
- improved access to health programs and other essential services;
- enhanced justice system supports; and
- actions to strengthen early learning and child care programs, improve the primary and secondary school system, and provide greater access to post-secondary education, literacy, and adult basic education.

The action plan also includes a commitment to consult regularly and engage in an ongoing dialogue with community-based agencies involved in poverty reduction activities and with individuals living in poverty, to ensure that programs and policies move the government's poverty reduction strategy forward. Working in collaboration with the federal government is also a priority. The action plan identifies a number of areas in which the federal and provincial governments could work together: income tax-related issues, Aboriginal people, people with disabilities, affordable housing, the creation of a new Labour Market Development Agreement, child benefit programs, student loan programs, and literacy programs.

Budget 2006 committed over \$30.5 million in 2006–2007 to develop and implement an integrated package of 20 initiatives aimed at reducing poverty in Newfoundland and Labrador, and \$64 million annually thereafter. Budget 2007 promised an additional \$28.9 million for the poverty reduction strategy, for a total annualized investment of over \$91 million. Progress in implementing the government's action plan will be monitored over the next four years, and its impact on reducing poverty and promoting social inclusion will be assessed at the end of this period.

Source: Adapted from Collin (2007).

Given the shared federal-provincial/territorial jurisdiction over the poverty file and the consequent potential for conflicting policy actions, the committee believes that the federal government should consult with the provinces/territories and devise a national poverty reduction strategy. While the committee recognizes the difficulty of designing income policies that differentiate between rural and urban residents, the national strategy should, where possible, be mindful of important rural-urban differences, especially those

relating to some of the transportation issues addressed in Chapter 6 and the housing issues (especially in the far north) addressed in Chapter 9.

RECOMMENDATION 7-1: The committee recommends that the federal government, in consultation with the provinces/territories, devise a national poverty reduction strategy that is sensitive to rural/urban differences. As part of its deliberations, the federal government should pay special attention to the anti-poverty strategies already in place in Québec and Newfoundland and Labrador.

(a) Building a Poverty Reduction Strategy Around a Guaranteed Annual Income

Many of our witnesses argued that a guaranteed annual income should be an essential component of any broad-based effort to reduce poverty. It could, for example, be the centrepiece for a national anti-poverty strategy. While witnesses provided few details of what a workable guaranteed annual income might look like, most existing guaranteed income proposals¹⁵³ share a basic underlying concern with providing a largely *unconditional* income floor below which no family or individual would be allowed to fall.

It is important to realize that the idea for a more broad-based adult guaranteed annual income is not new. In Canada, the idea probably first gained some traction after U.S. President Lyndon Johnson declared a “war on poverty” in his 1964 State of the Union address. It was seriously discussed in Canada at a Progressive Conservative Party policy conference in Niagara Falls in 1969¹⁵⁴ and gained additional national attention two years later when the Special Senate Committee on Poverty made a detailed recommendation for just such a policy in its landmark 1971 report. Shortly after, federal and provincial governments engaged in serious discussions on overhauling the social welfare system and the possibility of a guaranteed annual income. Aside from a short-lived experiment with a guaranteed annual income in Manitoba,¹⁵⁵ however, these discussions did not result in any kind of concrete policy proposal.

¹⁵³ Guaranteed annual income proposals go under a variety of names, including the Social Dividend, Citizen’s Income, Social Wage, Universal Basic Income, Basic Income, and the Basic Income Guarantee.

¹⁵⁴ Senator Hugh Segal, “Building a Basic Income Floor for Canadians to Stand On,” *Inroads: A Journal of Opinion*, Vol. 6, 1997, pp. 28–38.

¹⁵⁵ Known as the Manitoba Basic Annual Income Experiment, or Mincome, the pilot project made payments to some 1,300 Manitoba families who were randomly assigned to three different guaranteed

In both Canada and the United States, policy momentum for a guaranteed annual income was eventually derailed by two overriding objections. First, opponents feared that, while well-intentioned, a guaranteed annual income policy would ultimately discourage people from working by providing them with money for nothing. Second, opponents argued that any reasonably well-funded guaranteed annual income would simply prove too costly. The committee believes, however, that these concerns are overstated and ultimately misplaced. First, the idea for a guaranteed annual income is not in fact as radical as it sounds. Ken Battle from the Caledon Institute for example argued that

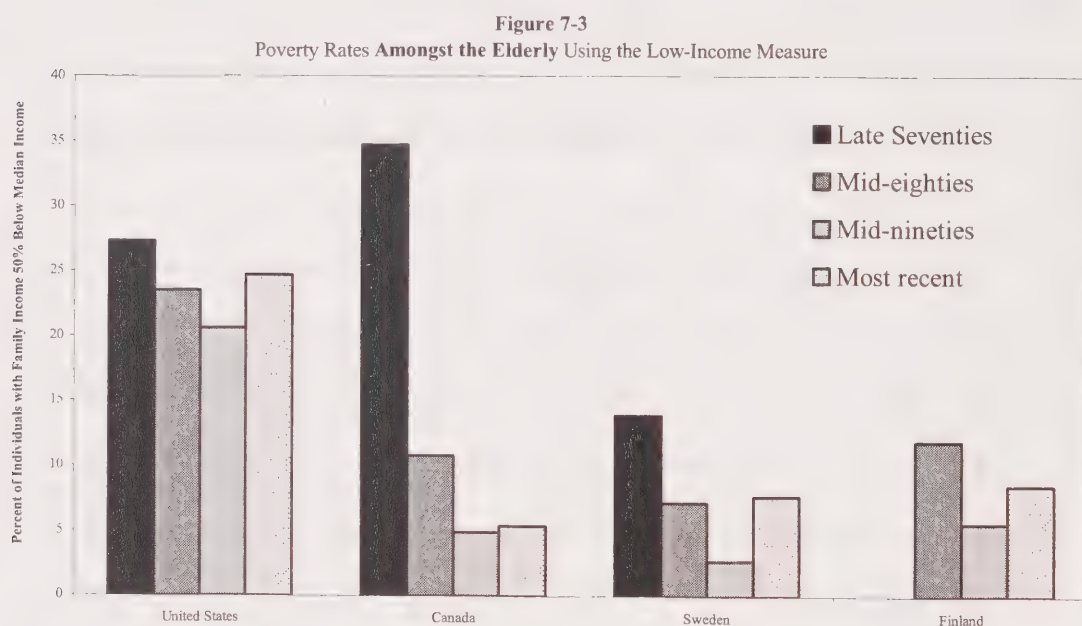
We already have a guaranteed income in Canada. It is just that it is not all delivered through one big program. It is delivered through several programs. Some parts of that guaranteed income are more adequate than others. We have a guaranteed income for children. It is the Canada Child Tax Benefit. That is why we have been pushing so hard to get that program boosted to \$5,000 per child in a low income family, which is roughly the cost of raising a kid in a low income family. That is a guaranteed income program. It is delivered through a negative income tax through the federal income tax system, which is the same kind of negative income tax that Milton Friedman, the conservative American economist who proposed the idea of guaranteed income, proposed. We already have a guaranteed income for kids. It is not adequate and the addition of the two new programs, the universal child care supplement and the non-refundable credit, are a step backwards but there is one part of guaranteed income. We have a guaranteed income for seniors, which is Old Age Security Guaranteed Income Supplement, and about half of the provinces and territories provide supplements as well. We have a guaranteed income for unemployed people. It is Employment Insurance if you get it. If you do not, your guaranteed income is welfare. Most people would argue it is an inadequate guaranteed income. What I am getting at that I think it is more useful to look at guaranteed income as an objective than as a means. An objective is to provide a decent base income for Canadians who are simply unable to work or do not have an adequate income for whatever reason.

– *Evidence*, March 6, 2008

The evidence shows that at least some of the components of this patchwork of income support programs have been spectacularly successful in reducing poverty. The federal

annual income (GAI) plans for three years. There was also a control group of families who received no benefits. Three support levels were established: \$3,800, \$4,800, and \$5,800 (1975 dollars) for a family of four. These levels were adjusted according to family size and structure, as well as for inflation. Three tax-back rates were used: 35%, 50%, and 75%. In a 2001 article, Hum and Simpson noted that the research results obtained for the Mincome pilot “were encouraging for those who favour a GAI” because the reduction in work effort was termed “modest,” at approximately 1% for men, 3% for wives and 5% for unmarried women. See Derek Hum and Wayne Simpson, “A Guaranteed Annual Income? From Mincome to the Millennium,” *Policy Options*, January-February 2001, p. 80.

government's Old-Age Security (OAS) pension program, the Allowance (formerly known as the Spouse's Allowance), and the GIS¹⁵⁶ ¹⁵⁷ have together been widely credited with significantly reducing both income inequality and the incidence of poverty among seniors to some of the lowest rates in the developed world, as Figure 7-3 shows.¹⁵⁸



Source: Garnett Picot and John Myles, 2005, "Income Inequality and Low Income in Canada: An International Perspective," *Analytical Studies Branch Research Paper Series*, Statistics Canada Catalogue No. 11F0019MIE-No 240, Table 5, p. 12

¹⁵⁶ In eight of the ten provinces, OAS and GIS payments are topped up by provincial programs for low-income seniors.

¹⁵⁷ While OAS is available to almost any Canadian resident, a person must be at least 65 years of age to qualify. Moreover, OAS is subject to tax, contrary to more radical guaranteed income proposals. Under GIS, the federal government imposes both an age and an income constraint: to qualify, a person first must qualify for OAS and then must not earn outside income (i.e., income other than OAS or GIS) in excess of certain prescribed amounts (GIS is "clawed back" on income earned beyond these threshold points). The Allowance is also an income-tested program that limits eligibility to Canadian residents aged 60 to 64 and who are either widowed or are ineligible for OAS but married to someone who is.

¹⁵⁸ In an article entitled "Income for Seniors," John Myles documents the dramatic decline in inequality among seniors, and between seniors and the broader population, since the 1960s. He notes, for example, that "low income rates among Canadian seniors measured by the usual 'relative' standard (persons with adjusted incomes less than 50% of the median) are now among the most moderate in the OECD, even when compared with egalitarian Sweden," a fact that he attributes mostly to increasing pension income built on a foundation of OAS and GIS payments. (See Statistics Canada, *Perspectives*, Winter 2000.) In its *Canadian Fact Book on Poverty 2000*, the Canadian Council on Social Development, for its part, writes that "Among industrialized countries, Canadian income supports for seniors – as well as those in Sweden, the Netherlands, Norway and Italy – produce a notable reduction in poverty." For details, see: <http://www.ccsd.ca/pubs/2000/fbpov00/index.htm>.

Second, evidence on possible work disincentives from guaranteed income experiments in the United States and the sole Canadian experiment is mixed. While there may be a tentative consensus that these experiments led to some reduction in hours worked due largely to longer unemployment spells, the magnitude and importance of those reductions are disputed. In a 1993 article, for example, Canadian researchers Derek Hum and Wayne Simpson argued that the available research showed “few adverse effects...[and] [t]hose adverse effects found, such as work response, are smaller than would have been expected without experimentation.”¹⁵⁹ In any event, longer unemployment spells may be efficient if they lead to better matches between the labour skills on offer and the competencies demanded.

Third and finally, the cost of a reasonably generous guaranteed annual income is probably not as high as opponents like to claim, nor would it be unaffordable. To begin with, most guaranteed annual income proposals are designed to replace an array of programs, precisely that patchwork of program identified by Mr. Battle. In its 1985 study, for example, the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (the MacDonald Commission) found that its guaranteed annual income proposal would have been “essentially self-funding” after taking into account the savings that would accrue from eliminating a range of existing programs as well as a number of other structural changes to Canada’s income security system.¹⁶⁰ Fourth and finally, it is important to stress that most guaranteed annual income cost estimates are on the high side, in the sense that they fail to take into account the *savings* that would result from reduced bureaucratic policing of guaranteed income recipients, and the *benefits* that would likely accrue from reducing poverty including for example lower crime rates, less use of the health-care system, and healthier, better-fed children who are more attentive in school.

¹⁵⁹ Derek Hum and Wayne Simpson, “Economic Response to a Guaranteed Annual Income: Experience from Canada and the United States,” *Journal of Labor Economics*, Vol. 11, No. 1, 1993, p. S287.

¹⁶⁰ Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, Volume Two, Minister of Supply and Services, 1985, p. 541. The list of programs that the Royal Commission said might be eliminated includes the Guaranteed Income Supplement for the Elderly, the Family Allowances program (analogous to the new Universal Child Care Benefit) and a range of tax benefits, some of which are no longer part of the *Income Tax Act*.

Moreover, if the guaranteed annual income were delivered through the tax system as a refundable tax credit, it would likely encourage more tax filings, which in turn would help move more low-income individuals into the official economy.

It is clear that the current social safety net is frayed. It was designed at a time when most jobs were for life and incomes rose steadily. It is ill-equipped to deal with the realities of an increasingly global economy where jobs and incomes are not secure and the ups and downs of economic activity are more pronounced. By providing an unconditional income floor, a guaranteed annual income appears to be ideally suited to the new economic environment. Looking beyond these arguments, moreover, the committee believes that the case for a guaranteed annual income ultimately rests on widely shared principles of equity and fairness. In a 2006 item published in the *Toronto Star*, Senator Hugh Segal, a member of this committee and a long-time supporter of the guaranteed income concept, argued that it is simply wrong that so many must do without in a country as prosperous as Canada:

I do not believe that, in a country such as Canada, fellow citizens must live so far below what we consider a poverty line that they are unable to provide the basic necessities of shelter, food and clothing for themselves and their children. And based on the current allowances provided by the welfare system, I also refuse to accept that people purposely choose to avoid employment in order to subsist on such a paltry income. Individuals who turn to welfare do so as a last recourse. Whether the situation is the result of abuse, job loss, lack of education or training, addiction or single-parent households, our duty as Canadians and human beings is to guarantee an income that allows people to provide for themselves and their families while affording them a level of dignity that boosts confidence and inspires hope.¹⁶¹

Senator Segal further holds that the idea of a guaranteed annual income is simply the corollary of every citizen's tax obligation, as indicated from this preamble to a question he asked of one of our witnesses:

Her Majesty takes more in taxes because that is how our tax system works. The more we earn, the more we pay. When for some reason we run out of money — job loss, handicap or illness — then before Her Majesty helps, either through welfare, Ontario Works or others, she has, through her civil servants, many detailed questions. Why do we not have the money?

¹⁶¹ Senator Hugh Segal, "Welfare study shows need for guaranteed income," *Toronto Star*, 2 September 2006, p. F5.

Is it because we cannot work? Are we handicapped? Did the plant in our little town close? Is the farm not viable? It has always struck me that the issue is, in terms of sitting around the family table in Canada, which should be large enough for everyone to have a seat, about the money. For various reasons, often through no fault of their own, people will end up with not enough money for proper health, food or heating.

Indeed, Sherrie Tingley of NAPO told us, “Nobody was ashamed to get their baby bonus cheque. Nor did they have to line up or strip themselves of assets, et cetera.”¹⁶² (*Evidence*, September 28, 2006). With a guaranteed annual income, no one would be ashamed to receive the money that he or she needs to sit at the family table.

The committee, along with more than 20 of our witnesses, believes that the time has come for the federal government to seriously consider a guaranteed annual income, which in effect means a more streamlined and equitable version of the patchwork of programs that currently help shelter Canadians from the economic cycle. The development of a detailed proposal goes beyond the committee’s expertise; but fortunately, some of Senator Segal’s previous work points a way forward.¹⁶³ He has suggested, for example, that the federal government begin a national discussion framed around several core principles, namely that a guaranteed annual income should:

- provide an *adequate* income floor, for which the only condition is financial means as determined by income tax filings;
- be developed by a federal–provincial/territorial working group with input from business, labour and the volunteer sector. The federal government should use financial incentives to bring participants to the table;
- be funded in part by the gradual phasing out of existing, often punitive, social programs;
- be implemented over a period of no more than five years and be delivered through the tax system, similar to the goods and services tax (GST) rebate;
- be adjusted annually to account for cost-of-living changes; and

¹⁶² Ms. Tingley is referring to the “Family Allowance,” Canada’s first universal welfare program. The Family Allowance was terminated in 1993 and replaced by a new income-tested child tax benefit that provided monthly benefits based on the number of children and the level of family income. This benefit would later become known as the Canada Child Tax Benefit. For a discussion, see Canadian Economy Online, “1994 – Family Allowance Program: Supporting Canadian Children,” available at: <http://canadianeconomy.gc.ca/english/economy/1944family.html>.

¹⁶³ Segal (1997), pp. 28–38.

- be an integral part of the national poverty reduction strategy to be negotiated with the provinces/territories.

While the committee does not endorse the idea of a guaranteed income tax *just* for rural Canadians,¹⁶⁴ it does feel that any proposal for such a program must take into account the differences in living costs that exist between different parts of Canada, both rural and urban. While housing costs in rural Canada tend to be lower than in urban areas, the costs of food, fuel, and transportation tend to be higher and this is especially true in more remote areas. The committee also notes that a guaranteed annual income, delivered through the tax system or by means of a cheque, presents at least one inherent rural advantage – it would help do away with costly visits to welfare offices in distant regional offices. With this in mind, the committee urges the federal government to proceed with the drafting of a Green Paper and begin a national discussion on this very important topic.

RECOMMENDATION 7-2: The committee recommends that the federal government commission a Green Paper¹⁶⁵ to study the costs and benefits of introducing a guaranteed annual income. The Green Paper should serve as a starting point for a national discussion involving the provinces and territories about reforming the country's income support system so that it is more generous, less punitive, less stigmatizing and more consistently applied across provinces and territories.

The committee is, of course, aware that such a discussion is unlikely to produce results overnight. In the meantime, the committee believes that the federal government can demonstrate leadership and have an immediate and positive impact on poverty reduction by increasing the generosity of two programs already in place, namely the Working Income Tax Benefit (WITB) and the Canada Child Tax Credit (CCTB). If and

¹⁶⁴ A guaranteed annual income *just* for rural Canadians would present at least four major challenges. First, the federal government would have to choose a definition of rural. As the committee's discussion in its interim report suggests, this is no simple matter and moreover, would likely be an extremely contentious process. Second, the federal government would have to carefully carve rural Canada out of its existing array of income-support programs in order to finance a rural-only guaranteed income. Again, this would likely be a very difficult and contentious process. Third, an exclusively rural guaranteed income could create incentives for people to settle in rural Canada solely to collect their guaranteed income rather than to contribute to rural Canada's badly-needed economic development. Finally, it would be difficult to justify a *rural* guaranteed income from the perspective of equity and fairness.

¹⁶⁵ Governments issue Green papers when they wish to begin a discussion about an important policy matter. White Papers, by contrast, are produced when governments wish to signal their intention to proceed with the implementation of a new policy and related legislative changes.

when it looks like the government is ready to introduce a guaranteed annual income, funding from these programs could easily be made available.¹⁶⁶ These two proposals are discussed in more detail in the following sections.

(b) Making Work Pay and Helping Families

In the introduction to its 2006 report, the Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults (MISWAA) asks:

Should someone in Canada working full-time for a full year be living in poverty? We think most Canadians would answer “no” to that question. [...] Yet today, nearly a third of Canada’s low-wage workers do not earn sufficient income to meet their costs of living. They are failing to make ends meet, not because they do not work hard, but because they can’t earn enough to cover what it costs to live and work in Canada.¹⁶⁷

To some extent, this inability to earn enough to make ends meet is due to what policy analysts have dubbed the “welfare wall,” a concept used to describe the disincentives to work built into many of Canada’s income support programs. Welfare recipients contemplating a return to work have to weigh the *costs* of returning to work, including the fact that for many, a large portion of each dollar earned is lost to taxes and reduced income support. For single parents especially, the disincentive effects of income clawbacks are aggravated by the loss of crucial in-kind benefits such as subsidized housing, prescription drugs, vision care and dental care.

To address these and other problems, the Task Force made 11 detailed recommendations, including the Basic Refundable Tax Credit discussed in section (b), above. Some of these, such as the recommendation to extend basic health and dental coverage to low-income workers, fall squarely under provincial and territorial control and should be part of the federal government’s national poverty reduction discussions with the provinces and territories. Others, however, fall under federal jurisdiction, including the recommendation for a working income supplement delivered by means of a refundable tax credit of up to \$2,400 a year which would also be reduced to zero when

¹⁶⁶ Alternatively, the federal, provincial and territorial governments may want to integrate these programs into their guaranteed annual income proposal. The MacDonald Commission report, for example, chose to pay a relatively modest guaranteed annual income but with a low “clawback” rate in order to maximize the incentives to participate in the labour force.

¹⁶⁷ Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults (2006), p. 11.

household income reached \$21,500. Under the proposal, a person would qualify for this tax credit if he or she worked at least 50 hours a month or had an annual household income of at least \$4,800 a year. The Task Force estimates that the proposal would cost the federal government about \$3.2 billion annually.

Since the Task Force's report was published, the federal government has introduced what it calls a working income tax benefit (WITB) which is similar in principle but less generous than the tax credit proposed by the Task Force. The federal WITB provides a refundable tax credit of 20% for each dollar of income earned in excess of \$3,000, to a maximum credit of \$500 for single individuals without dependants and \$1,000 for families. The credit is reduced to zero when income reaches \$12,833 for single individuals and \$21,167 for households.¹⁶⁸

While the committee is a strong advocate of introducing a guaranteed annual income, it also is a firm believer in the value of work – not only for its obvious income benefits but also because it yields a number of less visible benefits for individuals and their families. For example, in his review of recent poverty trends, the C.D. Howe Institute's John Richards cites research showing that "the role model effect of a working parent increases the probability that children complete high school and avoid teenage pregnancy, two strong indicators of intergenerational escape from poverty."¹⁶⁹ Richards also argues that employment may help counter obesity trends among the poor, and he points to a well-established body of research which shows that prolonged unemployment can have serious psychological effects in terms of depression and suicide, especially for men.

The academic evidence on the benefits of employment (and the risks of long-term unemployment) is consistent with much of what the committee heard. Bill Reimer, a professor at Concordia University, told the committee his research has found that suicide rates are especially high among men in rural Canada, often due to their inability to find traditional work: "In Abitibi-Timiscamingue, where the suicide rates are high, the jobs are not hard, they are just not there; or if they are there, they are jobs that are, for

¹⁶⁸ The discussion in this paragraph is based on information in Budget 2007, Annex 5, pp. 374–79, available at: <http://www.budget.gc.ca/2007/bp/bpa5ae.html>.

¹⁶⁹ Richards (2007), p. 8.

example, in the service industry which are not the kind of jobs that the young males are equipped to do. The young men in that area do not think about jobs in the service industry because they are filled with stories about men who work in the bush.” (*Evidence*, November 9, 2006) In her testimony, Louise Lawrie described the impact of a government-sponsored factory on local living conditions:

[I]t did make a big difference in our community. In a matter of just two, three years, we had functioning families, and there was a pride that you noticed in the children at school. They had bikes and things that the other children had because their families did have a steady job. Petty theft and those sorts of activities went down. It made a marvellous difference for the period of time the prefab plant operated.

– *Evidence*, March 9, 2007

The committee believes that the WITB is an important step in helping low-income recipients move into and stay in the labour force. Moreover, as the Caledon Institute’s Ken Battle noted in his presentation to the committee, the WITB is also “a step forward in helping people who are not eligible for the kind of benefits that we are talking about in old fashioned jobs” (*Evidence*, March 6, 2008). The WITB, however, could be more generous. The committee favours the proposal put forward by the Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults, which, it should be noted, was the product of a consensual process among task force members, a group with representatives from business, labour, the volunteer sector and think tanks such as the C.D. Howe Institute.

RECOMMENDATION 7-3: The committee recommends that as funding permits, the federal government adapt its working income tax benefit to conform to the proposed working income supplement outlined in the May 2006 report of the Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults.

(c) An Enhanced Canada Child Tax Benefit (CCTB)

On 24 November, 1989, Parliament passed a unanimous all-party resolution which stated that: “This house seeks to achieve the goal of eliminating poverty among Canadian children by the year 2000.” The year 2000 has come and gone as have many years of strong economic growth and child poverty persists. In 2005, about 11.7% of children in Canada lived in low-income families, the same percentage that prevailed in 1989 at the

time of the resolution.¹⁷⁰ The federal government has three child benefit programs, although only two of them – the Canada Child Tax Benefit and the Universal Child Care Benefit – have any direct bearing on child poverty.

- **The Canada Child Tax Benefit:** The CCTB is paid to the majority of families with children under 18. It pays a maximum amount of \$3,271 per year (for July 2007 through June 2008) for the first child, \$3,041 for a second child and \$3,046 for a third and each additional child. Maximum benefits go to families with net incomes under \$20,833 and payments decline gradually as incomes increase above that level.
- **The Universal Child Care Benefit:** The UCCB is a monthly benefit paid to all families with children under 5. It pays \$1,200 per year per child but is subject to federal and provincial/territorial income taxes so only the lowest-income families end up with the full \$1,200.
- **The Non-Refundable Child Tax Credit:** The Child Tax Credit generates only benefits for families with income tax owing.¹⁷¹ It is worth \$300 in federal income tax savings per eligible child under 18.

Several witnesses recommended an increase in the CCTB to help address poverty and equity issues. Michael Goldberg, the Chair of First Call, the B.C. Child and Youth Coalition, for example placed an increase in the CCTB at the top of his public policy priority list:

The very first change would be to ensure that the Canada Child Tax Benefit gets raised to — and we could afford to do this tomorrow — about \$5,000 per child. We need to ensure that no provinces are allowed to reduce the income of people on income assistance, that it is not based on the source of income. We must say that no child in this country will ever again be raised in poverty. We could have done the same thing 10 years ago. In 2000, when the supposed child budget came out that was switched to a tax reduction budget, we lost the opportunity, but it is still there. We have the capacity. It is not a question of not being able to afford to do that. That is number one.

— *Evidence*, November 7, 2006

In his presentation to the committee, Ken Battle, president of the Caledon Institute, echoed this recommendation and suggested that the increase in the maximum payment

¹⁷⁰ Statistics Canada, “Income Trends in Canada: 1980 to 2005,” Catalogue No. 13F0022XIE2005000, Table 802.

¹⁷¹ In a recent working paper, the Caledon Institute said that the credit excludes “only those with low incomes (e.g., for an Ontario single parent with one child, those with net family incomes below \$19,000).” See Ken Battle, “A \$5,000 Canada Child Tax Benefit: Questions and Answers,” *Caledon Institute of Social Policy*, January 2008, available at : www.caledoninst.org.

under the CCTB be funded in part by eliminating the UCCB and the non-refundable child tax credit, a move that would put the net cost of increasing the maximum CCTB payment to \$5,000 at \$4 billion. Mr. Battle suggested that if this amount was deemed too expensive given fiscal realities, the proposed increase in the maximum CCTB payment to \$5,000 could be phased in over time, with the initial increases in the CCTB funded entirely by eliminating the UCCB and the non-refundable Child Tax Credit.

RECOMMENDATION 7-4: The committee recommends that the federal government phase in increases to the maximum Canada Child Tax Benefit (CCTB) to \$5,000 as funding permits. Initially, the increases could be funded eliminating the Universal Child Care Benefit (UCCB) and the non-refundable Child Tax Credit.

(d) Easing the Tax-Filing Burden

Increasingly, many of Canada's social assistance benefits are delivered and/or means-tested through the tax system (as would be the guaranteed annual income proposed in this report). The committee was told, however, that for various reasons, many low-income persons may not be taking advantage of the full range of tax credits and social programs for which they are eligible. They may be unaware of the credits, or (incorrectly) believe they are ineligible for the credits, or be impeded in applying for the credits because of functional illiteracy. Some may also neglect to file their taxes. As Sherrie Tingley from NAPO noted:

One of our concerns is access to the tax system. That sounds a little crazy, but many benefits are delivered through the tax system so it becomes critical that people have access to filing their taxes in order to access the benefits. We are quite concerned about unclaimed benefits. People are left out of the process because, generally, people may think, "I did not have any income, so I will not file an income tax return," or they may be living with a partner who files taxes and not realize that filing a tax return is part of the process in gaining access to benefits. Increasingly, we are delivering benefits to Canadians through the tax system but, in addition, people have to apply for those benefits. The process is complex and it is disturbing that parliamentarians have worked so hard to implement these programs and yet we have fallen short.

– *Evidence*, September 28, 2006

The concerns raised by Ms. Tingley were highlighted recently when an access to information request found that in 2007, approximately 130,000 eligible seniors did not

receive guaranteed income supplement benefits to which they were entitled.¹⁷² Moreover, a recent study by the Standing Committee on National Finance noted that the Office of the Chief Actuary has identified some 26,430 eligible CPP contributors aged 70 and over who, as of 1 July 2005, have not yet applied for their retirement benefits.¹⁷³

Similar problems are also evident at the provincial level. Stasha Donahue, Co-chair of the South West Alberta Coalition on Poverty, told us how a provincial tax credit for dental care bypassed many low-income Albertans because of illiteracy problems:

In our region, one area that was cut back was dental health services. The area was viewed as something fluffy and extraneous. Unfortunately, the importance of public health has been devalued over the last decade or so. We are seeing, hypothetically but we are conducting research, an increase in caries, rotten teeth, with young school children. I can attest to that situation as a mom volunteer in schools. The response was that the Alberta government has a child health benefit: why do they not use that? If they are illiterate, they will not fill out that form, and complete all that paperwork. They go without. That is a concrete example of what happens.

– *Evidence*, March 6, 2007

The committee notes that the Canada Revenue Agency's (CRA) Community Volunteer Income Tax Program trains volunteers to help low-income individuals fill out their tax form, provided they have relatively simple tax situations. The committee is concerned, however, that these services may be difficult to find or access, especially in rural areas. We are also concerned that many low-income Canadians may be simply unaware that this program exists, especially since they lack easy access to the social services that urban residents take for granted.

RECOMMENDATION 7-5: The committee recommends that the Canada Revenue Agency and Services Canada undertake to inform clients about the full range of programmes and tax benefits to which they may be eligible, regardless of which

¹⁷² The Access to Information request was filed by Richard Shillington, an analyst at Infometrica.

¹⁷³ In March 2008, the National Finance committee released a report recommending that the federal government consult with the provinces to increase the period for which individuals are eligible for retroactive CPP payments. Currently, seniors who apply late for their retirement pension will receive up to 11 months of retroactive payments. The Quebec Pension Plan, on the other hand, allows eligible applicants aged 65 and older to retroactively claim benefits for a period up to 60 months. The National Finance committee also recommended that the federal government "...examine new ways to reach those eligible Canadians that are not yet receiving their Canada pensions; and to encourage Canadians to avail themselves of the benefits to which they are entitled." A copy of the report is available at the National Finance website: http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenRep.asp?Language=E&Parl=39&Ses=2&comm_id=13

program(s) they applied for. The Canada Revenue Agency should also consider preparing a simplified, one-page tax form for low-income individuals with relatively simple tax situations. Finally, the Canada Revenue Agency should also, where feasible, automatically calculate an individual's eligibility for existing and future tax benefits based on available income and personal data.

(e) Food Banks – Tax Measures to Encourage Donations

When we established our food bank in 1992, we thought perhaps it would only be for a short duration, but the need is increasing all the time. At present, the Annapolis and Area Food Bank Society serves about 43 families. Of these, 70 per cent are single parents and, as I said before, the children in those families are under the age of 12.

– Bill Goucher, President, Annapolis Area Food Bank Society,
Evidence, February 22, 2007

Canada's first food bank opened in downtown Edmonton in 1981.¹⁷⁴ At the time, it was widely seen as a short-term solution to a short-term problem. In fact, most food banks still operate on that premise, promising to “put themselves out of business” at the first available opportunity. Almost 30 years later, however, few if any food banks have been able to make good on that promise. Canada now has about 649 food banks, and almost half of these are located in rural Canada.¹⁷⁵ Since 2000 alone, despite Canada's much-touted prosperity, some 60 new food banks have opened in rural Canada. Louise Guertin, a community legal worker at the Grand-Nord Legal Clinic in Kapuskasing, Ontario, told us that “almost 90% of the increase in the number of food banks across the country has been in rural Canada, not in the cities” (*Evidence*, June 1, 2007).

Given this significant growth in food banks, some may worry that there is an increased likelihood of abuse, of people taking advantage of the kindness and hard work of volunteers. Others may worry about creating a kind of unhealthy dependence. The committee, however, heard little or no evidence to this effect. Wayne Hellquist, Chief Executive Officer of the Regina and District Food Bank, told us that in agricultural areas Canada he sees the exact opposite, namely, a great reluctance on the part of farmers in particular to accept food bank services:

¹⁷⁴ Ontario Association of Food Banks, “History,” available at:

http://www.oafb.ca/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=27

¹⁷⁵ Evidence from Charles Seiden, Executive Director, Canadian Association of Food Banks.

In my experience with farm families needing to access food banks, I have found that this is a tremendous blow to their self-esteem. Usually, they do not want to hang around and have a conversation and are in a hurry to hightail it out of the food bank. Having to go to a food bank is the last straw for farmers because they deem it an admission of failure when they cannot produce enough food and generate enough income to feed their families. We have not engaged in many discussions with farm families. It is tough for them when they have to turn to a food bank. These people have prided themselves for years on being the producers of food not just for Canada but also for the world. They are still producing food for the world, but they cannot generate enough economic resources to produce it for their own tables. That is a challenge for them and a big self-esteem issue for many farmers.

– *Evidence*, February 6, 2007

Ed McMaster, a long-time resident of Pictou, Nova Scotia, who single-handedly operates a rural food bank out of his home, echoed these views but in a different, less agricultural context. He told the committee that he is always mindful of being discreet because he realizes the stigma attached to being a food bank user:

Sometimes, I make up boxes. When the fire department was helping me I would make up boxes and deliver them, sometimes to a friend, who would deliver them to the person, and only he knew. I did not know who was getting it. Only he knew who was getting it. Sometimes, I would drop the stuff at a certain mail box. I would say, under that mail box there will be something for you, or in this store there will be a package for you, and that is where they would pick it up. They would just go in say, “Did Ed McMaster leave me something here?” They would not know what was in the box, but they would go and pick it up. It would be food, of course. Sometimes it was money.

– *Evidence*, February 23, 2007

Despite Canada’s 15 recent years of sustained and often very strong economic growth, the clientele at food banks such as the one operated by Mr. McMaster continues to grow. According to the Canadian Association of Food Banks, food bank use nationwide increased by 13% from 1997 to 2006.¹⁷⁶ Typically, those most likely to use food bank services were families with children, notably single-parent families: in 2006,

¹⁷⁶ Canadian Association of Food Banks, 2006, “*HungerCount*.” Data in the *HungerCount* are drawn from surveys of provincial food banks in March every year. The annual publication reports a number of important indicators, including (i) number of people who receive groceries from food banks and their affiliated agencies; (ii) worker and volunteer hours contributed to food bank tasks; (iii) frequency of food bank use allowed; (iv) days’ worth of food provided; (v) number of prepared meals served; and (vi) coping strategies when food runs out.

53% of all households visiting a food bank were families with children.¹⁷⁷ The majority of these, in turn, were single-parent families. More than 50% of food bank recipients in 2006 received some form of social assistance, while another 13.4% were employed but unable to earn enough to feed themselves through the month. Mr. McMaster's anecdotal evidence supports these statistics. He told us that:

Some seniors require help, but mostly it is mothers with children. If they are single, home alone, it is not too much of a problem. They can survive on what they get. However, once a child enters the picture, or if there is an older child, then there is not enough food from these payments that they receive. The thing I passed around says it all. There is not enough. The rent takes it all. Then, like everyone else they have Christmas, birthdays and all these things that they would like to participate in, and that is only natural. We live in this country that has so much of everything that I cannot understand why it cannot get up there. Some things take the money. There is gambling, there are cigarettes, but in most cases I find, and I do not if my colleague here will say the same, there is often no problem with gambling and no problems with drugs or things like that. They are only trying to survive and they do not have enough. The rent takes it all. The telephone takes another big jump. All these things get bigger and bigger.

– *Evidence*, February 23, 2007

Most food banks are community-based organizations that depend on local donations by individuals and businesses. According to Charles Seiden, Executive Director of the Canadian Association of Food Banks, his organization “has never asked for help. Food banks have wanted to be independent and we thought we would go out of business” (*Evidence*, February 6, 2007).

That said, the committee learned that the federal government could make some relatively small, low-cost changes to the *Income Tax Act* that would encourage bulk food donations to food banks. In particular, Mr. Seiden told the committee that Canada, unlike the United States, has no tax incentives for bulk food donations by farmers or large food companies. According to Mr. Seiden, these kinds of bulk donations are at best “revenue neutral”: If we write a tax receipt, they have to include the amount of the receipt in revenue. It is a revenue neutral situation, where they have to include the tax receipt as income and write off an expense for the product. [...] In this country, there is no tax

¹⁷⁷ *Ibid.*

incentive at all.” (*Evidence*, February 6, 2007) Mr. Seiden added that in the case of food importers, the *Income Tax Act* actively discourages donations:

We have major food importers who find that it would cost them money to donate food to the food bank system, as I understand it. They bring the food into Canada, discover that there is no market or that the labels have been misplaced, et cetera. They paid certain taxes when it came into the country. If they can certify that the product has been destroyed, they get a rebate of those taxes. However, if they were to donate the product to us, they do not get one. Therefore, it would cost them too much money, so the product goes to the dump rather than to the food bank. To fix that would cost the Minister of National Revenue nothing because those taxes are rebated in any case since the food is being destroyed. That could be a budget item that would cost absolutely nothing.

– *Evidence*, February 6, 2007

The committee notes that there are tax incentives for donations of company shares, art, and land to charitable organizations. It sees no reason why the tax system should treat bulk food donations any differently.

RECOMMENDATION 7-6: The committee recommends that the federal government extend eligibility for its charitable income tax credit to bulk donations of food items. The federal government should also revise relevant legislation in order to offer excise tax rebates on imported food which is subsequently donated to food banks.

(f) Developing Better Measures of Rural Poverty

Finally, the committee believes that Canada needs improved data on the extent of rural poverty. By far the most widely used (but unofficial) measure of poverty is the low-income cut-off (LICO) measure. As discussed in our interim report, the LICO measure underestimates the extent of rural poverty because it does not take into account transportation costs. From that perspective, Human Resources Development Canada’s more comprehensive market-based measure (MBM) is superior to the LICO, but the committee is concerned that MBM data may not be as readily accessible; nor does the MBM show any signs of supplanting the LICO as the reigning (unofficial) measure of poverty.

RECOMMENDATION 7-7: The committee recommends that Statistics Canada include some measure of transportation costs in its low-income cut-off (LICO) statistics.

Conclusion

As the OECD has recognized, low incomes are problematic because they limit people's access to essential goods and services, affordable housing, good health, well-being and participation in the social networks that provide support and identity.

– Bill Reimer, Professor, Concordia University,
Evidence, November 9, 2006

This chapter has focused on thinking of poverty in terms of income disparities and, in the case of food banks, nutritional disparities. There is a very good reason for this focus – solving the income problem takes us a long way towards solving a host of other problems. As Bill Goucher, President of the Annapolis Area Food Bank Society, told us:

During my 40 years of teaching in this areas, I was well aware of the number of children who come to school without breakfast or even lunch. Many times, I shared or gave all of my lunch to a hungry child. Many of you know that teaching is demanding, but the difficulty greatly increases when the child is hungry. A growling stomach does not lend itself to an attentive ear.

– *Evidence*, February 22, 2007

That said, several witnesses reminded us that a strict focus on the income aspect of poverty is unlikely to address the problem holistically or permanently. Our notion of poverty and, indeed, any sensible national poverty reduction strategy, must be more encompassing.

Poverty is more than a lack of money. It often also involves a lack of knowledge and strategies to successfully interact within mainstream society and to meet one's needs. This lack of knowledge and strategies can include not knowing how to do a job search, how to apply for a job, how to prepare for a job interview, and then how to become a valuable employee to retain a job. This lack of knowledge extends to care of a rental house or apartment, and to being a good neighbour in order to avoid eviction. Hence, the poor often become victims of the worst landlords. This lack of knowledge certainly also extends to not knowing how to help one's children succeed in school, resulting in a perpetuation of the poverty cycle, so that generation after generation grow up on welfare. This cycle can be broken.

– Verna Beardy, Director, New Beginnings, Steinbech, Manitoba,
Evidence, March 9, 2007

In the next chapters, the committee explores these other dimensions of poverty and, as always, places special emphasis on the rural dimensions of the problem.

CHAPTER 8: EDUCATION – SPEND EARLY, SPEND MORE

Literacy or illiteracy begins even before school. As young people begin to go to school, especially needy young people, they encounter difficulties with language and with behaviour. Children from poor families begin failing their courses as early as in grade 1 or 2. An investment must be made for pre-school children by supporting families that are in financial trouble or other kinds of trouble so that their children can come to school with a fair degree of language skills.

– Robert Pampalon, researcher and geographer,
Institut national de santé publique,
Evidence, May 18, 2007

Many participants described dropping out of school early, some as young as nine years of age. However, all of them regret doing this because they see education as a way out of this present lifestyle. One participant in her thirties described the need to keep children engaged with school, suggesting that this is the most positive pathway to avoid gang involvement.

– Linda Nosbush, Chair, Ministerial Advisory Board on Early Learning
and Child Care for the Minister of Learning, and Fellow,
National Council for Early Child Development¹⁷⁸,
Evidence, March 8, 2007

[S]pend money early, and spend it on education

– Lana Payne, Fish, Food and Allied Workers, Corner Brook, Newfoundland,
Evidence, February 19, 2007

Education: the theme reverberated through every one of the committee's meetings, from Corner Brook, Newfoundland, to Yellowknife, Northwest Territories, through to Prince George, British Columbia, and all points in between. It proved one of those rare policy areas that people from all points along the political spectrum recognized as central, at least in principle, to halting, reversing and eventually eliminating the poverty cycle.

The need for investment in education is especially pronounced in rural Canada, where, as discussed in our interim report, residents tend to have lower levels of educational attainment and to be less literate than their urban counterparts. In 2001, for example, the proportion of people aged 20 to 34 with less than a high school education

¹⁷⁸ Ms. Nosbush's testimony refers to interviews with 15 rural women who migrated to Prince Albert, Saskatchewan, and joined a youth gang.

was 23% in rural areas, compared with 14% in urban areas.¹⁷⁹ A major literacy study released in 2001 similarly found that “residents of urban areas perform better in literacy than residents of rural regions.”¹⁸⁰

While the empirical evidence suggests that low rural incomes and distance from post-secondary educational facilities are a large part of the reason for rural Canada’s lagging performance in education, the committee’s witnesses offered several other explanations. Some argued, for example, that rural Canada’s poor education outcomes may be due to rural attitudes and rural history, to a time not so long ago when there was a relative abundance of jobs that required little in the way of formal education. Sue Rickards, Member of the Board of the Neighbours Alliance of North York, in New Brunswick, said that “at one time, kids could quit school and go to work in the woods, but they can no longer do that. They require better skills to get a job these days. Students need Grade 12 to stack frozen pies at the McCain’s plant.” (*Evidence*, February 13, 2007) Dr. David Freshwater, Professor and Director of Graduate Studies for Agricultural Economics, University of Kentucky, similarly told us that:

In the natural resource industries, there has been a wholesale substitution of capital for labour, so there are fewer workers producing the same amount of output. Once again, there has been a huge loss of employment opportunities for people with less than high school or high school educations who 40 years ago probably could have earned a nice income but are now struggling, looking for something else to do.

– *Evidence*, November 21, 2006

Speaking from his experience working with rural youth, Erkki Pohjolainen, an economic development officer with Resources West Inc. in rural Prince Edward Island, told us that:

Adults over the age of 60 years in West P.E.I. recall having to coordinate rides with teachers and so on to get to Summerside so they could attend high school. For the majority of them, schooling ended around Grade 8 or 9. Until recently, youth in the community have lived in their elders’ shadows with the mentality that what is good enough for the father is good enough for the son. In some pockets there remains a lack of appreciation for the opportunities that an advanced

¹⁷⁹ Canadian Institute for Health Information, *How Healthy are Rural Canadians? An Assessment of their Health Status and Health Determinants*, September 2006.

¹⁸⁰ David A. Green and W. Craig Riddell, *Literacy, Numeracy, and Labour Market Outcomes in Canada*, Statistics Canada, 2001, p. 18.

education can provide. There remains an attitude of ‘reading a book does not put food on the table.’ That sort of mentality just echoes through in a lot of conversations in really subtle ways, but it is kind of there.

– *Evidence*, February 20, 2007

Bill Goucher, President of the Annapolis Area Food Bank Society and a retired school teacher, told us that “One of the key drivers that contributes greatly to rural poverty is the lack of education or lack of desire to get an education” (*Evidence*, February 22, 2007). Guy Lanteigne, appearing as an individual in Edmundston, New Brunswick, felt similarly, saying he did not think “that education is a deeply held value for everyone. When the least problem arises, people drop out of school. Perhaps less so now, but in my time, 12 or 13 years ago at Bathurst High School, the year started with a class of 30 and finished with a class of 20. Perhaps people do not attach enough importance to education.” (*Evidence*, February 21, 2007)

This attitude is especially prevalent in those few areas of rural Canada where the resource sector, primarily oil and gas, is enjoying prosperity. Diane Martz, Research Manager at the Prairie Women’s Health Centre of Excellence based in Winnipeg, told us that:

Some people working in agriculture actually see education as not necessary and even at times as a liability. We have heard hockey arena stories about people saying there is no point in getting their sons an education when they can go to the oil patch and make good-sized incomes there and do not have \$40,000 debt when they are finished. That is not necessarily the case for females. Farm families have traditionally educated females. That often was a way to give something to the girls in the family as the boys got the farm. Many women I know would probably figure they got the better deal there.

– *Evidence*, November 23, 2006

Other witnesses, however, placed part of the blame on declining financial resources for rural schools. Claude Snow, the spokesperson for a New Brunswick-based activist group called the Comité des 12 pour la justice sociale, said for example that:

There are not enough resources in the schools to assist students who are having trouble. These are children who disrupt the class, and the only solution that teachers have is to suspend them from the school system and to send them home. It is a real tragedy to have so many children at home during school hours watching television and doing nothing at all, when they should be in school. This

is a serious tragedy, because they become adults who are not educated and who need remedial school classes in order to prepare to enter the labour force.

– *Evidence*, February 21, 2007

The Reverend Christine O'Reilley, Minister for Knox Presbyterian Church of Thedford and Watford, Ontario, made a similar point and noted that the decline in the range of courses available in rural Canada also weakens attachment to schooling:

[T]he cutbacks that we have seen in our schools bring great sorrow to my heart. We no longer offer even a music program in most of our schools in Ontario. The arts programs have been cut back so that it is left to the classroom teacher to try to put together some kind of music program. Not all classroom teachers are musically gifted or have the appropriate teaching, but we no longer have the music teachers that travel from school to school.

– *Evidence*, June 7, 2007

Whatever the reason for rural Canada's relatively poor education outcomes, there was widespread agreement among our witnesses that additional, better-targeted investment in education would go a long way towards addressing the problem of rural poverty in the long term.

The Early Years: Early Childhood Education and Daycare

In his testimony, Michael Goldberg, Chair of First Call: The BC Child and Youth Coalition, made it clear that governments should begin "in the beginning" by investing heavily in daycare services run by childhood education specialists: "We know that we get the biggest bang for the buck if we can beef up and strengthen the early childhood development and education component, in addition to continuing education as adults, let alone all the education in primary and secondary that falls under provincial jurisdiction." (*Evidence*, November 7, 2006)

Just how big is the "bang for the buck"? Verna Beardy, a director at New Beginnings, an organization that works with the Aboriginal population in Thompson, Manitoba, told us that a U.S. study found that for each dollar invested in early-childhood education, society gained at least \$7 in return because of the resulting decrease in criminal activity, improved education outcomes, and better job prospects among participants:

The Perry preschool study followed a group of children to the age of 27 and compared them to peers in the same neighbourhoods who did not attend preschool. These children came from at-risk homes, yet after two years of preschool they went on to be considerably more successful than their peers. They went on to graduate from school, launch careers, purchase homes and vehicles, and even had more stable marriages. Many of their non-preschool peers experienced numerous arrests resulting in costs to the judicial system. They dropped out of school, ended up on welfare, and had broken relationships and marriages. The preschool graduates became taxpayers, whereas their non-preschool peers became a drain on the judicial and welfare system. The Perry preschool study quantified findings estimating that over participants' life times, the public receives a \$7.16 return for every dollar it originally invested.

– *Evidence*, March 9, 2007

Ms. Beardy also noted that the federal government's Aboriginal Head-Start Initiative, which she said was inspired by the Perry preschool study and currently provides some 5,000 preschool spaces across Canada, is producing similar results in many rural Aboriginal communities:

We see gains in the parents' lives within a few years of involvement with Aboriginal Head Start. Consequently, the actual dollar return is more immediate and is much, much higher than that stated in the Perry preschool study. [...] If Canada invests millions now, it will reap returns of billions beginning in the near future. [...] Suppose Head Start was expanded to make spaces for all Canadian children living in poverty, Canada would make a giant stride toward eliminating poverty.

– *Evidence*, March 9, 2007

In addition to these kinds of longer-term societal savings, licensed daycare services have a potentially more immediate impact on poverty. Ms. Martz told us that “child care is a huge piece in order for women to work or to improve their education, establish a career or provide additional income — because two-income families are less likely to live in poverty — and to begin to establish some security for when they retire.” (*Evidence*, November 23, 2006)

In rural Canada, young families have traditionally relied on informal home-care services for their children, often delivered by members of their extended family or close friends. In rural communities experiencing depopulation, however, these opportunities are increasingly rare. Even where these informal services are available, they are often inadequate, as Ms. Martz noted “Women will often set up a daycare in their homes while

their children are young but they do not see this as a long-term career. Therefore, they do not get educated and licensed in child care. In today's world, to run a licensed child care you need to have an early childhood education certificate and so on.” (*Evidence*, November 23, 2006)

Ms. Martz added that most home-based daycare services operate on a very tight 9-5 schedule that does not meet the changing labour-market needs of many rural women, especially low-income women, who may have to work shifts at facilities such as the local hospital, meat-packing plant or 24-hour big-box store. Lisa Lambert, Project Coordinator at Womanspace Resource Centre in Lethbridge, Alberta, said her organization’s survey (through interviews) of rural women in southwestern Alberta found similar problems with home-based child care:

The lack of adequate child care was a prominent concern among women in rural Albertan communities. Many women interviewed had to rely on family or friends to care for their children, leaving them ineligible for child care subsidies. Access to care outside 9 to 5 hours was troublesome. This lack of access impacted the ability of rural women to secure many jobs that were available. It meant rural farmers were unable to access child care. When they need it, they often need it for 16 hours or 18 hours a day, not from 9 to 5.

– *Evidence*, May 15, 2007

While the need for licensed daycare services in rural Canada may be great, the availability of licensed daycare spaces is impeded by the fact that small and rural towns often lack both the population base and the income necessary to make a privately run facility viable. Ms. Martz’s research shows, for example, that even in a relatively vibrant small town like Humboldt, Saskatchewan (population 4,998 in 2006, down 3.2% from 2001), there are virtually no licensed child care spaces:

The child care piece is critical in rural areas. In the Humboldt area, we did some work on that as well. Only 1.9 per cent of the children under 12 years of age had access to licensed child care spaces. Even rural parents would like to have licensed spaces because for them it is an assurance of quality in child care. Without licensed facilities, you cannot get any kind of subsidy. We need that.

– *Evidence*, November 23, 2006

Because of the lack of services in rural Canada, many rural residents are forced to drive their children to licensed daycare facilities in nearby urban centres, with all the

attendant costs and risks that this travelling, often on poorly maintained and dangerous rural roads, entails.

The majority of our witnesses believed that the best way to address the daycare and early-childhood education needs of rural Canada would be for the federal government to introduce an early learning and child care program that is sensitive to those needs. Therefore,

RECOMMENDATION 8-1: The committee recommends that the federal government work with the provinces and territories to introduce an early learning and child care program that is sensitive to the needs of rural Canada.

Rural Youth: Keeping Young People in School

If you are not motivated, and the school system is not really geared to everybody's way of learning, it is very easy to drop out of school.

– Diane Swinemar, Executive Director of Feed Nova Scotia,
Evidence, February 6, 2007

While better and more widely available daycare facilities might encourage a greater percentage of rural youth to stay in school longer, they cannot by themselves address the problem of low educational attainment in rural Canada. This problem is especially acute for young rural males, many of whom are, as we suggested earlier, caught between two eras, namely, a (mostly) bygone era when their fathers, uncles and grandfathers were able to find well-paying jobs in traditional industries requiring little in the way of formal education, and a new era when the agriculture, forestry, fisheries, mining and manufacturing sectors often require a college education or better. Peter Apedaile, Professor Emeritus at the University of Alberta's Department of Rural Economy, told the committee that the problem with young rural males is especially acute in his area of Smoky Lake County in northern Alberta.

Thirty per cent of our males in our 20-to-35-year cohort in Smoky Lake County in the last census had finished high school. Of those that had finished, less than 10 per cent went on to anything else that you could call post-secondary education. For our women, 90 per cent had finished high school, and of that 90 per cent, more than 35 per cent had post-secondary schooling of some type.

– *Evidence*, November 9, 2006

This transition between eras is taking place against a long-term trend of emphasizing the benefits of a university education and downplaying the benefits of an education in skilled trades and other vocations. Canada is now paying the price for this trend in the form of serious shortages of skilled labour in both rural and urban Canada, as Charles Cirtwill, Acting President of the Atlantic Institute for Market Studies, explained:

In the late 1960s and early 1970s we embraced post-secondary education and, in particular, universities. It is not that having a university degree is a bad thing. The problem is the unintended consequences of convincing everyone that they should have a university degree. We started with the assertion that everyone could go to university. Then we switched that to everyone should go to university. This assertion was a direct if unintended attack on rural communities. It devalued the skills and expertise needed to fill many of the trades-related tasks common in rural life. It created an environment where it was okay to see critically important work as demeaning because that work did not require a university degree. It even allowed us to devalue the skilled trades, which require a lot of training, because somehow taking that training meant people were less intelligent than those who went to university. This effort to encourage people to take university training is part of the reason why we find ourselves with a skills shortage and a gap. We have convinced our young people that having these skills is not of value. They listened and now we do not have those skills.

– *Evidence*, February 15, 2007

A number of our witnesses suggested that at least some of the blame for relatively low levels of educational attainment in rural Canada lies in a mismatch between what is taught in school and what many young people see when they look around at local job opportunities. For young people with an aptitude for academic, conceptual learning, the system works well. For everyone else, it does not work so well. Sue Rickards, for example, told us that the rural school system “does not contribute to broadening their horizons because there is not much in the curriculum for them. The school system is geared to those who will move on to post-secondary education, but 75 per cent of our kids do not move on.” (*Evidence*, February 13, 2007)

Dr. Ivan Emke, a professor at Sir Wilfred Grenfell College Campus, Memorial University’s satellite campus in Corner Brook, Newfoundland, told the committee that his research bears this claim out.

A couple of years ago, with the Government of Newfoundland and Labrador Rural Secretariat, in relationship to capacity building, we did some studies of Grade 7 and Grade 8 students in Southwestern Newfoundland. We were interested in the possibilities of them staying in the area. This was driven by a concern that we would experience a gap in skilled trades and how we would deal with it. We wanted to know whether a bias exists on behalf of guidance counsellors, parents and so on to get kids to go to universities. We found that there is a demographic of young men in Grades 7 and 8 who are interested in things like being independent, working outside, working with their hands and so on, staying in rural Newfoundland or staying in a rural community. This demographic of young men would have an opportunity, if they were streamed toward those skilled trades and had access to, say, College of the North Atlantic. One of the unfortunate things is that there is still a bias against skilled trades sometimes.

– *Evidence*, February 19, 2007

David Bruce, Director of the Rural and Small Town Programme at Mount Allison University in New Brunswick, made a similar point, noting that “I am not an education system expert, but my general observation is that a number of students could probably benefit from completing high school in programs that are not necessarily geared for moving students on to university but more for entering the trades programs and other kinds of meaningful employment that is required in our society. (*Evidence*, October 26, 2006)

While this mismatch is clearly cause for concern, the committee was heartened to learn of an innovative schooling experiment for young people at high risk of dropping out. In June 1998, a dozen volunteers from the Municipalité Régionale de Comté du Granit (MRC du Granit) joined together to start what is called a Maison Familiale Rurale (MFR) in Saint-Romain, Quebec. The MFR concept was developed in southwest France in 1937 by interested parents and supported by a parish priest who championed rural causes. They believed that education and skills learning were key to becoming a successful farmer. Today, there are more than 1,000 MFRs in 30 countries around the world providing general and vocational education tailored to students’ rural labour needs. When it opened in 1999, the Saint-Romain MFR school was the first of its kind in North America. Since then, two others have been established in rural Quebec. In response to inquiries, the schools banded together in 2003 to create MFR-Québec, an organization aimed at promoting and supporting the development of new MFRs. According to André

Campeau, President of MFR-Québec, the MFR concept is designed to fill an important educational gap that is all too common in rural schools:

In Quebec, approximately 35 per cent of youths do not finish high school. Some of them even enter the labour market with no training. To address this issue, we looked for a solution that might respond to the specific needs of youths who are manual learners. In Quebec, the regular school system is designed more for auditory learners, who have the ability to learn by listening to a teacher explaining things at the

blackboard. Manual learners need to touch things in order to understand. The school system is not suited to youths 14, 15 or 16 years of age who are searching for their identity and who, because the law allows them to do so, leave school at the age of 16 with a second year of high school. So they enter the labour market directly with little or no training. It is for these youths that the MFRs were created.

Text Box 8-1: An Overview of the MFR Concept

Youths entering the MFR schools in Quebec are usually at the grade 9 level, i.e., 14 or 15 years old. Students follow the regular provincial curriculum for two weeks each month; the other two weeks are spent on the premises of a local instructor who takes full responsibility for boarding, food, and supervision. Instructors also contribute \$5 per week to a fund used to pay for a final two-week work term in France. MFR teachers visit instructors in six of the 10 work sessions to monitor the situation.

During the school portion of their studies, students are on-site 24 hours a day, i.e., 12 hours in class and 12 hours in residence. Parents pay \$300 a month to cover boarding, food, activities and adult supervision.

The provincial Department of Education – *not* the local school boards – covers the costs of providing the provincial curriculum. Once students reach grades 11 and 12 and are ready to enter a Collège d'enseignement général et professionnel (CÉGEP), they are eligible for the same provincial education funding available to other students.

Class sizes in MFR schools range from 12 to 15 students, roughly half the average in non-MFR schools. According to Mr. Campeau, the work portion of the school is especially valuable because it enables youths *“to validate their interests, and often after completing their high school education, they will complete related or unrelated training, depending on their interests... They validate their interests through work. That is what is important to understand.”* (Evidence, May 15, 2007)

– Evidence, May 15, 2007

Mr. Campeau described the MFR approach as a “three-legged” Cooperative. The first leg is the local parents, who are responsible for running the boarding school where the students spend half of each month, and for teaching the students how to share and live as a group. The second leg is the local school board, which teaches the provincial curriculum. The third leg is local volunteer employers or instructors, people who board the students during the other half of the month and teach them a trade in the hands-on way these at-risk youth understand. Text Box 8-1 describes the MFR program in more detail. Apart from its volunteer-based co-operative structure and its sensitivity to local rural needs, the most remarkable thing about the MFR program is its impressive success

rate. According to Mr. Campeau, the Maison Familiale du Granit has been operating at full capacity for the last three years, drawing students from near and far – some 10% of its students actually come from urban settings. Its high-school completion rate is similar to the province-wide average, i.e., 67%, a striking success considering that most of its students are young people at high risk of dropping out. Moreover, some 90% of its students graduate with some form of vocational school diploma.

Since 1999, about 40% of the students who attended the Maison Familiale du Granit have gone on to some form of higher education, including college and university. According to André Campeau, “That is incredible. The parents could not believe their eyes” (*Evidence*, May 15, 2007). Moreover, Mr. Campeau says that most of the students stay in rural Canada, thus helping to halt rural out-migration. The MFR concept has proved so successful that there are now 15 “promoter groups” across the country with plans to start up MFRs in other provinces, including Ontario, Manitoba and Alberta.

Despite these successes, the MFR concept faces some serious hurdles relating to financing and jurisdictional issues. On the financial side, the program’s relatively high cost and the lack of strong provincial support discourage some low-income families from sending their children to the school. Mr. Campeau related the following story:

One woman came with me last fall to send her two sons to us. She was a single parent working at a small plant for minimum wage or a little more. Ultimately, she did not send them to our centre. Poverty was really the issue. There is a minimum amount that the parents can bear, and we are aware that we lose students as a result of that and that that does not render service. We are in the process of thinking about means.

– *Evidence*, May 15, 2007

Jurisdictionally, local school boards in Manitoba and some parts of rural Quebec have successfully resisted proposals to create new MFRs largely because of concern about the potential loss of revenue that occurs when a student leaves the regular school system. According to Mr. Campeau, “Public institutions look at us and often see us as a threat because the youths who come to us take away their funding.” The casualties, as always, are the students who wind up “in the labour market at the age of 16 or 17 because they were unable to continue their education. These are youths who will always have trouble in life. As you will understand, a youth who has only a grade nine or 10 education will

find it extremely difficult to go back to adult school to finish high school, as a result of financial obligations and so on.” (*Evidence*, May 17, 2007)

The MFR concept faces a second jurisdictional hurdle. Since their origin, the MFRs in Quebec have received financial support from the federal Rural Secretariat under its models program. While this situation has not yet caused any serious federal-provincial friction, it has the potential to do so because high-school education is strictly a provincial area. André Campeau, however, believes that the federal government can play a role despite jurisdictional dividing lines: “Despite the fact that education is a provincial jurisdiction, we believe that the federal government should help the provinces implement initiatives like the MFRs in order to raise the level of education of the next generation of farmers and enable the rural regions to train their youths locally and thus to combat the rural exodus.” (*Evidence*, May 17, 2007)

The committee agrees with Mr. Campeau. While the federal government must respect provincial responsibility over education, it should not let the existence of such dividing lines overrule the propagation of sensible policies for rural Canada. In the words of Dr. Emke, it is a matter of paying now or paying later: “This whole burgeoning group of young men without a trade or a career path is an example of paying later; in other words, we will end up with bigger problems, ones we will all pay for, if we do not invest earlier to try to give them some career path” (*Evidence*, February 19, 2007). The committee believes the time to invest is now, and the approach to take has been clearly marked out by the MFR concept.

RECOMMENDATION 8-2: The committee recommends that the federal government direct the proposed Department of Rural Affairs to begin talks with provincial/territorial governments to fund additional *Maison Familiale Rurale* projects in rural areas across Canada. As part of this funding, the federal government should provide financial assistance to low-income Canadians, rural or urban, who want to attend MFR schools.

Increasing the Range of Educational Services in Rural Canada

We are having a problem with performance in our rural schools in Alberta. Our rural schools, with a few exceptions, tend to rank very low. Our schools in Smoky Lake rank down around the 500 or 700 level in the ranking of just under 800 schools. We are doing everything we can with our school board, but I think that rural/metro school twinning might be helpful.

– Peter Apedaile, Professor Emeritus,
Department of Rural Economy, University of Alberta,
Evidence, November 9, 2006

In rural Canada, schools are more than just places where children and youth earn an education. They are also the hub and lifeblood of the community. When the local school goes, all too often so does the community. Ray Orb, from the Saskatchewan Association of Rural Municipalities, told the committee that in his province, some 52 rural schools are slated for closure, a number that coincides with the number of rural hospitals closed in that province in the 1990s: “We think these closures put rural Saskatchewan at a disadvantage. The cities have it easier here. It is much easier, of course, to make a livelihood in a larger urban centre. Closures also cause people not to have a desire to move to rural areas.” (*Evidence*, March 8, 2007) Donna Mitchell, Executive Director of the Rural and Co-operatives Secretariats at Agriculture and Agri-Food Canada, told the committee that many communities view their schools (and hospitals) as vital to their communities: “Schools and hospitals are in the provincial jurisdiction but they are still government institutions, and people view them as important to their viability.” (*Evidence*, October 17, 2006)

Clearly, schools are important in and of themselves for rural communities. It is also clear that, due to their small student populations, most rural schools cannot offer the full range of courses and extra-curricular activities found in urban schools. Sometimes, as Professor Apedaile suggested, the quality of education also suffers. The question then becomes: what kind of policies or programs would help rural schools stay open while offering a broader range of programs and extra-curricular activities to students who might otherwise lose interest in school?

According to Professor Apedaile, one solution is for rural schools to partner with urban schools so that rural students may, for example, take courses offered in urban areas through video conferencing. If rural areas are relatively close to an urban centre, the local school boards might also consider working out a transportation agreement. One of the fringe benefits of this approach is that it may better prepare students who are destined for university and will be competing with urban peers who have had the advantage of accessing a wider range of scholastic programs. It may also go some way towards alleviating some of the potential disenchantment that sometimes sours these university-bound students on the possibility of returning to their rural roots, by showing them ways to work around some traditional rural disadvantages. Dr. Freshwater insisted on this point:

I went to a small college in Kentucky that has very clever kids. We were talking about rural development and they said that one reason they leave is because they have a miserable time in high school. [...] Because these bright kids did not have a strong positive experience through their high school years, they left and did not want to come back because they did not see the community as the kind of place where they wanted to live as adults. It starts in the school system by trying to get people to attach to their communities. If and when they go away, they will think more about coming back. Clearly, it has to do with whether there are opportunities.

– *Evidence*, November 21, 2006

In his presentation, Dr. Mark Partridge, professor of economics and holder of the Swank Chair in Rural-Urban Policy at Ohio State University, urged rural communities within a 200-kilometre radius of a major urban centre to look at ways of leveraging urban growth so they can gain the critical mass of population necessary to provide a broader range of services, including expanded educational opportunities. Dr. Partridge also urged more cooperation among rural communities for much the same reasons.

The committee was told that, to support the retention of local schools, rural communities need to work with local school boards to do a better job of making full use of those schools' valuable physical infrastructure. Concordia University sociology professor Bill Reimer, for example, told the committee that "in general those institutions are tremendously underused within all communities but it becomes particularly important within rural areas. Some of the issues are insurance issues some of them are cost issues

and some are the past pattern of use There are tremendous amounts of simply physical and knowledge-based resources there.” (*Evidence*, November 9, 2006)

A number of witnesses also argued that rural schools stand a better chance of staying open if they can offer their students a broader range of courses using distance-education services. Anna Sawicki is Secretary-Treasurer of the Canadian Network for Innovation in Education. She told the committee that

although some high schools in rural areas cannot offer certain courses because there are not enough people to teach the courses and, in some instances, there might not be an instructor. If there is an instructor 50 kilometres away or even 100 kilometres away and the school has video conferencing facilities, then the students, no matter the number, have the opportunity to take the course, as they should have. As I mentioned before, long distance charges are minimal, depending on the service provider. In some cases, there are no long distance charges. In that case, if an instructor can be found, then the students can have the opportunity, whether at the high school, college or university level. I would like to think that will happen more and more.

– *Evidence*, December 4, 2007

As Ms. Sawicki and many other witnesses emphasized however, the potential for distance learning to improve the range of opportunities in rural Canada is limited by the restricted access to high speed internet services in rural Canada discussed in Chapter 6. These restrictions also mean that rural students lose out on a whole range of informal educational opportunities, including the ability to tour virtual museums or science centers, learn about other cultures online, access immense archives of research material, or simply foster online friendships with students from other regions and other countries. Similarly, teachers miss out on the opportunity to use the Internet as a creative teaching tool. Fred McGregor, a witness at the committee’s hearings in Maniwaki, Quebec, expressed the frustration felt by many rural residents: “People say we could use the Internet for education, but it is patchwork in rural areas. I live in a community where one third of the community has high speed, one third has telephones and the other third barely has telephone, let alone the internet. In this day and age, that is our reality in the rural area.” (*Evidence*, June 8, 2007) Robert Annis, director of the Rural Development Institute at Brandon University in Manitoba, expressed similar concerns:

Many of the smaller schools are dealing with the issue of declining enrolments. One of the solutions around that is increasing use of technologies, broadband connectivity and the ability to link to distance teaching. Unfortunately, many schools in rural and northern settings are not adequately served with broadband. Broadband service should be available from coast to coast to coast. The new railroad and the highway infrastructure should not be an impediment to rural and northern peoples. It serves in a way, and if it is not there, it becomes a barrier to thinking creatively about new solutions.

– *Evidence*, March 9, 2007

The committee firmly believes that rural students must be given the same broad educational opportunities as their urban counterparts. This is a matter of fairness and citizenship. The federal government can help achieve this goal by acting on the recommendation to expand broadband access in Chapter 6. It can also help rural communities by acting as a repository of “best practices” in terms of rural-urban partnerships, coordination among rural communities, or using rural schools to their full potential.

RECOMMENDATION 8-3: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs study any existing and potential rural-urban school partnerships, shared schooling services among rural communities, and options for using rural schools to their full potential. This information should be shared with provincial and territorial ministries of education.

Improving Access to Post-Secondary Education

Once they finish high school, rural students who want to pursue their education are often compelled to leave their communities for distant urban centres. This transition confronts them with a number of challenges over and above those encountered by most of their urban peers. Among other things, they have to leave behind high school friends and their family, and must adapt to a culture and physical environment often quite different from that of their earlier years. They incur additional costs for food, accommodation and moving expenses because they cannot live in their parents’ home. They must also bear the costs of travelling back and forth to their community for major holidays and the summer period. If they choose to stay in the city for better summer job opportunities, they must earn enough to pay for room and board, and try to save some money for the following school year.

These are all formidable obstacles to pursuing a college or university education and may account, in part, for the lower levels of educational attainment in rural Canada. There is, of course, very little the federal government or any government can or should do to ease the process of adapting to urban life; but there are things governments can and should do to lessen the financial burden on rural residents of attending urban colleges and universities – a burden that, according to our witnesses, has increased steadily over time and that may be accelerating rural out-migration. Mount Allison University's David Bruce told the committee that:

We have heard many stories about people lamenting the fact that so many have to go to Central Canada or to the tar sands in Alberta for a minimum number of years just to reduce their student debt to a manageable amount. It is becoming a big part of what is driving the out-migration from rural communities. Of course, another part of it is the natural mobility of labour, which we cannot stem. However, when people do not have the opportunity to return to their hometowns to begin their own businesses or to be gainfully employed because they are carrying such a heavy student debt load coming out of post-secondary education, then we need to look seriously at alternative ways of nurturing the next generation workforce. We have to nurture the next generation without unduly burdening them with exceptionally high student debt.

– *Evidence*, October 26, 2006

From what the committee has learned, both federal and provincial student loans programs do not fully account for the added costs incurred by rural students when they attend post-secondary institutions in distant urban centres. A 2003 study of Canada's student aid system found, for example, that while Canada's student aid programs "do a reasonable job of measuring financial need and targeting assistance," the programs have increasingly developed a "bias against high need students (rural, mature students with dependents)" (emphasis added).¹⁸¹ Bob Barber, Chief Executive Officer of the Carlton Trail Regional College in Humboldt, Saskatchewan, told us that in Saskatchewan, the current student loans program does not always meet the needs of rural youth: "For student loans in Saskatchewan, individuals were given a monthly travel allowance to travel to and from class. A \$40 allowance for a rural student may mean two trips by car to the college. A \$40 allowance to an urban student may mean the month's bus pass. The

¹⁸¹ Fred Hemingway, *Assessing Canada's Student Aid Need Assessment Policies*, 2003, p. 1, available at: http://www.millenniumscholarships.ca/images/news/assessing_en.pdf; emphasis added.

inequity is apparent, because obviously the situation is different. We need to examine that inequity in a different light.” (*Evidence*, March 8, 2007)

Even if federal and provincial student loans programs fully factored in the need for additional assistance to rural residents, the prospect of a large post-school debt load can discourage post-secondary enrolment. The BC Child and Youth Coalition’s Michael Goldberg suggested that governments make a greater effort to factor in the extra costs incurred by rural students when they attend post-secondary institutions in urban centres: “I would argue that we should consider, for people living in rural Canada, an enriched subsidy to enable kids to leave rural Canada and come to urban universities and colleges to experience what it is like. In that way, they will see both the good and the bad of urban and rural life. However, the costs for rural children to attend university in an urban setting are outrageously high.” (*Evidence*, November 7, 2006)

Terry Anne Boyles, vice-president of the Association of Canadian Community Colleges (ACCC), told the committee that while there have been improvements to the design of the Canada Student Loans program, more work needs to be done because “In a rural or remote area of the country with no access to transportation, even if the college is within the immediate region, costs are substantially higher” (*Evidence*, December 4, 2007). Indeed, a major national task force organized by the ACCC recommended, amongst other things, that any new student loan / grant system (what the ACCC calls a “Learner Support System”) should “reflect regional costs of living, and provide for transportation costs.”¹⁸²

The committee agrees with Mr. Goldberg and the ACCC. There is clear evidence that distance from a post-secondary institution is strongly associated with reduced post-secondary enrolment, and cost is likely an important underlying cause for this empirical fact.¹⁸³ Federal and provincial governments should therefore make every effort to adjust

¹⁸² Association of Canadian Community Colleges (ACCC), “Addressing Student Debt: A New Post-Secondary Learner Support System,” available at:

http://www.accc.ca/ftp/pubs/brochures/2001_student_debt.pdf.

¹⁸³ A 2002 Statistics Canada study found that, after controlling for a variety of demographic variables (gender, parental education, family income), students living beyond 40 kilometres from a university are only 63% as likely to attend university shortly after high school as students living within 40 kilometres from a university. Students living beyond 80 kilometres from a university are only 58% as likely to attend

their student loan and grant programs to level the playing field between rural and urban youth. In so doing, governments might encourage greater post-secondary enrolment by rural youth and help reduce long-term rural out-migration by lessening the need for rural youth to work in urban centres to pay down large student debts. The committee notes that in Budget 2008, the federal government announced new, streamlined, Canada Student Grant and Canada Student Loan programs that will take effect beginning in 2009-2010. It is unclear to what extent these new programs will factor in rural needs. The government should take into account the needs of rural Canadians.

RECOMMENDATION 8-4: The committee recommends that, in designing the new Canada Student Grant Program and Canada Student Loan Program, the federal government structure the funding formulas to fully account for the costs faced by rural youth. The objective should be to level the playing field between rural and urban youth.

While the committee believes that rural youth benefit greatly from the experience of living and studying in urban Canada and should be assisted financially if they wish to do so, it also believes that rural youth should have the opportunity to pursue a higher education in a more rural setting, whether through traditional brick and mortar facilities or through distance learning. According to Dr. Emke from Sir Wilfred Grenfell College Campus in Corner Brook, a recent Statistics Canada study found that building more colleges and universities in rural Canada increased rural post-secondary enrolment at institutions in both rural and urban Canada.¹⁸⁴

It revealed that as new universities are set up in small communities, the percentage of the youth who go on to post-secondary, and not necessarily to that campus, but go on in general, increases. Corner Brook was one of the sites for that study, as well as Prince George, B.C., and a number of other communities where in the last 20 years they have had a degree-granting institution developed. In terms of building capacity, it is important that small universities be set up in smaller regional communities. That was an example that vindicated this argument that indeed, young people realize, by having a university within the local culture, the advantage of going on. The advantage for Corner Brook is that in some other places the university education increases, but the community college level

as students living within 40 kilometres. See Marc Frenette, *Too Far To Go On? Distance to School and University Participation*, Statistics Canada, June 2002, pp. 22–3, available at: <http://www.statcan.ca/english/research/11F0019MIE/11F0019MIE2002191.pdf>.

¹⁸⁴ Statistics Canada, 25 January 2007, “Study: Postsecondary attendance among local youth following the opening of a new university,” available at: <http://www.statcan.ca/Daily/English/070125/d070125a.htm>.

decreases, but that did not happen in Corner Brook. So in our market there have been as many people continuing to go on in terms of community colleges as before, but university has increased.

– *Evidence*, February 19, 2007

David Bruce from Mount Allison University and Dr. Bruno Jean, Canada Research Chair in Rural Development at l'Université du Québec à Rimouski told the committee that the Province of Quebec seems furthest along in recognizing the many benefits of setting up post-secondary institutions in rural areas. According to Dr. Jean, the province's efforts have already yielded some positive results.

Text Box 8-2 : The Importance of Post-Secondary Institutions for Rural Economies

Once established in a rural area, post-secondary institutions can do more than just provide an opportunity for local students to study in a familiar setting. They can also act as an important economic engine for rural areas by employing hundreds of people in good paying jobs and, less directly, by helping diffuse technical expertise and knowledge that can be used to develop new industries that are appropriate and sustainable given the local context. The Association of Canadian Community Colleges (ACCC) for example partnered with the Rural Secretariat a few years ago to promote what is known as the "Rural Knowledge Cluster Model." Simply put, the cluster models looks at ways that community colleges can take specialized knowledge from the education field and apply that knowledge in the local community for commercial ends, the ultimate goal being to generate economic activity and economic growth in rural areas. In the language of rural studies, the goal is to "contribute to rural community capacity building and rural development." The ACCC drew its inspiration for the rural knowledge cluster approach from the United States, where "the American community college systems have examined how community colleges can support emerging state cluster-based economic development strategies. Within a rural context, community colleges and universities in the U.S. have provided technology and specialized workforce training to support rural knowledge clusters which have become models of high performance rural economies."

Until recently, the ACCC and Rural Secretariat had three such models in place across the country, namely the Value-Added Forest Products Cluster at the Collège Boréal in North Eastern Ontario, the Geomatics Innovation Cluster at the Nova Scotia Community College in Annapolis and the Tourism Knowledge Cluster at the College of the Rockies. Funding for the models expired at the end of March 2008.

The ACCC and the Rural Secretariat are in the process of studying the results of these models, although Ms. Boyles from the ACCC described initial results of the program as successful and noted that the Rural Secretariat has asked "[...]us to showcase this in France, Iceland, the United States and across Canada. It has real potential" (*Evidence*, December 4, 2007).

Source: ACCC website, "Building on the Rural Knowledge Cluster Model," available at: <http://www.accc.ca/english/services/rkc.htm>.

I am firmly convinced that a university exerts a real influence on a region's economic prosperity. For those of you familiar with the province of Quebec, I have often cited the example of the Bas-Saint-Laurent and Gaspé' regions. To quote a former rector of the Université' de Rimouski, the tragedy of the Gaspé' is that it has no university. ... The small city of Rimouski created a centre for the new economy and a multitude of jobs. And this produced a diversified economy. There were jobs in all sectors, that is, agricultural, forestry and new technologies.

We believe that the university played an extremely important role in helping organizations, individuals and private companies within this region. The university therefore had an enormous impact on the region.

– *Evidence*, October 26, 2006

Distance learning also has the potential to expand the range of post-secondary offerings in rural Canada. Chris White from the Rural Ontario Municipal Association described the Internet's potential in this respect as nothing short of revolutionary: "It is also as simple as bringing high-speed Internet and broadband into some of the communities that do not have access to that so that you can have Internet courses. You do not even need bricks and mortar. The concept of pulling people into the urban areas just to get an education is outdated, with today's technology. Investments in broadband might be one answer." (*Evidence*, March 27, 2007)

Increasing the range of distance learning opportunities could also play an important role in easing Canada's severe shortage of skilled workers and helping thousands of laid off forestry workers find new work. Pat Vanini, executive director of the Association of Municipalities of Ontario (ARM), told the committee that major investments will be required before this potential can be realized:

As part of the trades apprenticeship program you still have to take training courses. If you are in rural Ontario, having that technology would facilitate that piece of the puzzle as well. How to get there is the question. It will take dollars to put in such facilities. From what I understand from people who do training on-line, it is not as dynamic as interface with some expert, even through a teleconference in a classroom.

– *Evidence*, March 27, 2007

While education is of course largely a provincial matter, the federal government plays an important and often quite direct role in college and university funding in a variety of ways above and beyond its student loan and grant programs. For example, it funds Canada Research Chairs, a program that has a proven track record of drawing top international academic talent to Canada and to rural areas. It can also work through its regional development agencies to help fund feasibility studies on creating new or expanded programs at existing rural colleges and universities. FedNor, for example, played an important role in getting the Northern Ontario School of Medicine off the ground by funding the original feasibility study (discussed in more detail in Chapter 12).

The federal government also funds distance education projects through the Office of Literacy and Essential Skills (OLES), which is discussed in more detail below in the context of adult literacy.¹⁸⁵ In short, the federal government has a clear role to play in fostering post-secondary education in rural Canada both from a bricks-and-mortar perspective and from a distance learning perspective. It should use the tools at its disposal.

RECOMMENDATION 8-5: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs work with relevant government departments and agencies to spearhead a strategy aimed at expanding the range of college and university programs available in rural Canada through physical facilities and distance learning approaches.

Helping Those Left Behind: Addressing Literacy and Education Issues Among Rural Adults

In my opinion, improved literacy and education could really get to the heart of the problem. We cannot build anything with a population that does not have enough education or literacy.

– Guy Lanteigne (testifying as an individual),
Evidence, February 21, 2007

The greatest freedom from poverty is to deal with the issue of literacy.

– Jeanette MacAulay, Deputy Minister, Department of Social Services and Seniors, Government of Prince Edward Island,
Evidence, February 20, 2007

Literacy is what determines your socioeconomic status today, and it will be a determinant to the socioeconomic status of your children and have that generational effect.

– Dr. Jan Roberts, Medical Health Officer, South Eastman Health, Manitoba,
Evidence, March 9, 2007

So far in this chapter, the committee has looked at ways of addressing rural access to daycare, stemming the flow of rural high school dropouts, offering a broader curriculum in rural Canada and making higher education more affordable and more available to rural

¹⁸⁵ In the past, the federal government has also funded research and development (R&D) into distance learning through the Natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC). See for example, NSERC, “Federal Government Contributes \$7.5 million for Research and Development Learning,” 16 October, 2003, available at : <http://www.nserc.ca/news/2003/p031016.htm>.

Canadians. There remains, however, the question of how best to help rural adults who are out of the school system and often lack the literacy and numeracy skills necessary to keep their existing jobs or find new ones. As Erkki Pohjolainen emphasized, literacy and numeracy skills have become the basic condition for participating in the rural economy.

More and more farmers are being asked to become modern business men and women so that their operations can make money and they can increase yields. Modern business practice needs literacy and numeracy skills. Farmers need to mix chemicals, calculate yields, determine prices and costs of production. All these activities require both literacy and numeracy skills. If they are not done well it can be costly and dangerous. Government adds to the need for literacy skills. Farmers must adhere to a number of provincial regulations about their farm practice. Income stabilization programs, production insurance and risk management programs all require sophisticated literacy skills so that the farmer can read and understand all the implications. New pesticide regulations are an example of an area that needs understanding in order to prevent workplace injuries. Labels on chemical containers are not always written in plain language. Safety warnings are sometimes represented by symbols that not all people can understand. Supervisors may be in a rush to get the work done and time for training on new equipment or with new materials is sometimes overlooked. We have heard lately in the news that workplace injuries in Alberta have increased dramatically because new migrants do not have the reading skills needed to keep them safe.

– *Evidence*, February 20, 2007

Although his comments were not directed at literacy or numeracy per se, David Freshwater candidly noted that while older workers need retraining, they often lack the skill-set to properly absorb what they learn and that these problems become more pronounced the longer someone is out of the workforce.

Part of the problem we face is what to do with the 30- to 40-year-olds who have less than high school education, have few opportunities and are lousy candidates for retraining. Everything we know about job retraining programs suggests that the longer you are out of school, the harder it is for you to uptake those skills. Employers are more willing to invest in younger workers and not so willing to invest in 40-year-olds. For an individual who is 40, the payback on that investment is not great either. They are reluctant to spend three years of their life acquiring a skill that may not get them far at the end of the day. [...] we definitely can not abandon that significant portion of the rural population which is older and has low skills. To do that condemns them to poverty.

– *Evidence*, November 21, 2006

Witnesses' observations about the importance of literacy in our modern economy are strongly supported by the available evidence. In a 2005 study, for example, the C.D. Howe Institute found that for every 1% increase in a country's literacy scores relative to the international average, there was an associated eventual 2.5% increase in productivity and a 1.5% increase in gross domestic product (GDP) per person.¹⁸⁶ Likewise, the international Adult Literacy and Life Skills Survey reported a strong correlation between high literacy levels and income increases, and low literacy rates and social assistance dependency.¹⁸⁷

The difficulty of course is that, as indicated at the beginning of this chapter, a disproportionate percentage of rural adults do not have adequate literacy and numeracy skills. The committee heard evidence to this effect across the country. At our hearings in Cornwall, Prince Edward Island, Jeanette MacAulay, Deputy Minister of the PEI Department of Social Services and Seniors, told the committee: "We have extensive research that shows that the literacy levels are most severe in our rural areas." At our hearings in Edmundston, Guy Lanteigne reviewed the way literacy is measured before making a similar observation about New Brunswick, the province which in 2001 had the second-highest proportion of rural residents in the country:

Let us take a brief look at the five levels of literacy: level 1, which is the lowest: these people only recognize only one or two familiar words in a simple text; level 2, which includes people who find it difficult to read anything new and long paragraphs in texts discouraging; level 3, which represents the minimum level for dealing with the demands of life in a complex and developed society, and is also the level required to complete high school and enter the postsecondary level; levels 4 and 5, which include people who can handle a number of sources of information and solve complex problems. Perhaps our interpreter friends are in levels 4 and 5. In New Brunswick, 68 per cent of the francophone population and 47 per cent of Anglophones are in categories 1 and 2. These are alarming and deplorable percentages.

– *Evidence*, February 21, 2007

¹⁸⁶ Serge Coulombe and Jean-François Tremblay, *Public Investment in Skills: Are Canadian Governments Doing Enough?*, C.D. Howe Institute Commentary No. 217, October 2003, p. 8, available at: www.cdhowe.org/pdf/commentary_217.pdf.

¹⁸⁷ Statistics Canada and the Organisation for Economic Co-operation and Development, *Learning a Living: First Results of the Adult Literacy and Life Skills Survey*, 2005, pp. 165–72, available at: <http://www.statcan.ca/english/freepub/89-603-XIE/89-603-XIE2005001.htm>.

At our hearings in Humboldt, Saskatchewan, Bob Barber stated that “the literature speaks to the low literacy rates in rural Canada and that situation is no different here” (*Evidence*, March 8, 2007). Finally, in Prince George, British Columbia, Theresa Healy, an adjunct professor in the Department of Gender Studies and the School of Environmental Planning at the University of Northern British Columbia, told us that:

Locally, a big problem we have with literacy is that it is often men who cannot read because they had the opportunity to work in the forestry industry. For example, the high school in a community I did research with has the lowest graduation rate in the province because the young boys are so attracted to these jobs which actually pay very well, so 10 or 15 years later they have a truck, a boat, a nice house. They have all of these things, but when problems hit the industry, they cannot find work because they actually cannot read. To make matters worse, there is a huge degree of pride involved for a man to admit he cannot read. Early in my research career here in the North I was encouraging an older gentleman to write down his thoughts, and it suddenly dawned on me that he could not read or write. Then I said, “Perhaps I can do that for you if your arthritis is bothering you,” which was something to solve his pride. It is very shameful, particularly for men I think, to admit this. The economy in the North goes with boom and bust, and I believe that violence in the family, depression, mental health issues and so on all arise because of a man's lack of capacity to find another job when all he has ever done is work in the woods and that has been undermined.

– *Evidence*, March 5, 2007

Of course, literacy and numeracy – like other educational matters – fall under provincial jurisdiction. The federal government, however, plays an important role through its Adult Learning, Literacy and Essential Skills Program (ALLES¹⁸⁸), which among other things provides funding to the numerous volunteer organizations that are responsible for delivering much of Canada's adult-literacy training. Housed in Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC), the ALLES¹⁸⁸ was initially allocated some \$51.8 million in HRSDC's 2006–2007 Report on Plans and Priorities. On 25 September 2006, however, the federal government reduced ALLES¹⁸⁸ funding for 2006–2007 by \$5.8 million, and by another \$11.9 million in 2007–2008.¹⁸⁹ Over the

¹⁸⁸ The ALLES¹⁸⁸ was formed in March 2006 by combining the National Literacy Program, the Office of Learning Technologies, and the Learning Initiatives Program.

¹⁸⁹ These figures were provided to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology by HRSDC officials in testimony given on 7 February 2007.

course of its hearings, the committee heard from many groups who worried about the impact of these cuts on efforts to reduce illiteracy in rural Canada.

The committee is convinced that any effective strategy to combat rural poverty and, for that matter, poverty in general must begin by addressing basic literacy and numeracy deficiencies in rural Canada and elsewhere. It therefore urges the federal government to restore funding to the ALLESP and to take greater account of the significant disparities between rural and urban literacy and numeracy levels.

RECOMMENDATION 8-6: The committee recommends that the federal government restore and increase funding to promote literacy and numeracy across Canada, with special emphasis on funding literacy services in rural Canada.

CONCLUSION

It is difficult to overstate the importance of education in addressing rural poverty. It permeates virtually every theme in this report; and in a broader sense, rural-urban relations depend on each population's "educating" the other about the realities of their different – but interdependent – lives. The future of rural economic development hinges on a workforce with literacy and numeracy skills well above historic norms. Even health outcomes, which are the subject of Chapter 12, are strongly correlated with educational attainment. Education may not be a silver bullet for all rural Canada's ills, but it just may be the foundation for any reasonably comprehensive strategy to halt and reverse rural Canada's decline and reduce rural poverty.

CHAPTER 9: RURAL HOUSING – THE HIDDEN PROBLEM

On the surface, there is no rural housing problem. The rate of home ownership in rural Canada is considerably higher than in urban Canada; and as the committee emphasized in its interim report, it is rare to see a homeless person in rural and small town Canada. According to the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), the rate of home ownership in rural Canada is about 82%, compared with 64% in urban areas;¹⁹⁰ and a recent Statistics Canada report found that the odds of a young adult (aged 25 to 39 years) owning a home in rural Canada were about twice as high as they were in Canada's three largest cities (Montréal, Toronto, and Vancouver).¹⁹¹ Moreover, in many rural communities the major housing problem is an excess supply of affordable housing, not a lack thereof.¹⁹² At some of its hearings, the committee heard evidence of vacancies at seniors' residences in rural communities as long-time residents migrate to urban areas in search of health-related and other services.

Despite these findings, however, rural homelessness does indeed exist and there are serious housing problems across rural Canada and especially in the nation's more rural and remote northern regions. A number of our witnesses stressed that, like rural poverty, rural homelessness is often invisible because the tight social bonds that tend to characterize rural communities also tend to hide the full extent of the problem – friends, family and even acquaintances offer couches, basements and garages to tide friends and family over for the short term (Text Box 9-1 describes the main types of homelessness).

¹⁹⁰ Canada Mortgage and Housing Corporation, "Research Highlights: Housing Needs of Low Income People Living in Rural Areas: The Implications for Seniors," Socio-economic Series 03-012, July 2003, available at: <http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/>. This study uses Statistics Canada's rural and small town (RST) definition of rural; i.e., rural is defined as communities with fewer than 10,000 people and where less than 50% of the population commutes to an urban centre. Note also that according to 2006 Census data, the overall rate of home ownership in Canada for 2005 was 68.4%.

¹⁹¹ Martin Turcotte, "Young people's access to home ownership," *Canadian Social Trends*, Statistics Canada, Cat. No. 11-008, 23 October 2007, available at: <http://www.statcan.ca/bsolc/english/bsolc?catno=11-008-X&CHROPG=1>. This study uses Statistics Canada's RST definition of rural.

¹⁹² This fact helps to explain why, on average, rural owners and renters, regardless of income, pay very similar average amounts for their housing. See CMHC (July 2003).

Pam Harrison,
Co-chair of the Rural
Communities
Foundation of Nova
Scotia, told the
committee that her
organization's
research work has
found that the rural
poor are embarrassed
by a lack of shelter:
"In rural Nova Scotia,
homelessness does
not surface any more
than poverty does
because it is an

Tex Box 9-1 : Defining Homelessness

- **Visible or absolute homelessness** – Includes those who stay in emergency hostels and shelters and those who sleep rough in places considered unfit for human habitation, such as parks and ravines doorways, vehicles, and abandoned buildings;
- **Relative homelessness** – applies to those living in spaces that do not meet basic health and safety standards, including protection from the elements, security of tenure, personal safety and affordability;
- **Hidden homelessness** – includes those who are temporarily staying with friends or family or are living in households where they are subject to family conflict or violence;
- **At risk of becoming homeless** – can include those who are one step away from eviction, bankruptcy, or family separation, e.g., loss of job, illness, rent increase or the death of a spouse.
- **Core housing need** – a household whose accommodation does not meet one of the following standards: affordable (housing costs, including utilities, do not exceed 30% of before-tax household income); adequate (in good condition and does not require major repair); or suitable (sufficiently large, with enough bedrooms, to appropriately accommodate the household).

Source: Adapted from YMCA, "You Just Blink and it Can Happen: A Study of Women's Homlessness North of 60," November 2007, p. 4, available at: http://www.ywca.ca/Northern_Territories_Reports/PAN-TERRITORIAL_PDFS/PanTerritorial%20_FinalReport.pdf

embarrassment. So homelessness in rural Nova Scotia may very well be a child who sleeps Monday night in his best friend's basement, Tuesday night at his grandmother's house, and Thursday night he is someplace else, because homelessness is so hidden." (*Evidence*, February 23, 2007)

The committee heard similar anecdotal evidence from Harold Flaming, Executive Director of The Ontario Rural Municipal Council. "In early March (2007) we held a rural youth forum and it was quite insightful. The 125 youth that attended our youth forum indicated that homelessness for rural youth was an issue. They used the phrase "couch surfing," surfing from couch to couch to find a place to sleep. The youth clearly indicated this is a challenging issue for them." (*Evidence*, March 29, 2007)

Ed Picco, Minister of Education and Minister responsible for homelessness in Nunavut, explained why homelessness in the traditional sense of the word – someone living on the street – is not visible in the North:

When we talk about homelessness, in the south, you have two kinds of clarifications for homelessness, two definitions. You have the absolute homeless. Those are the people we see in Toronto on Yonge Street who are homeless and sleeping on the streets. You also have the relative homeless and that is what we have in Nunavut. When you have 15 people living in a three-bedroom house, when you have children sleeping in shifts and sleeping in porches, when you have people sleeping in closets, that is homelessness. In our case, you will not see homelessness on the streets because if people were on the streets, they would freeze to death. That is the stark reality.

– *Evidence*, February 21, 2008

A simple focus on high rates of home ownership in rural Canada masks other important housing issues. In her testimony, Claudia Jahn, executive board member of the Affordable Housing Association of Nova Scotia, captured the views of many of our witnesses when she summarized the main housing issues afflicting rural Nova Scotia:

Every community across the province has its own unique issues but emerging common threats are in regards to hidden homelessness, substandard and unsafe housing conditions, a growing number of people living in temporary shelters in the woods, long waiting lists for the scarce social housing units, frequent foreclosures on family homes, and many people leaving the community due to the lack of affordable housing. Only a strong desire to remain in their communities, close to their social network, and the resilience of the rural population can explain why so many accept to live in such conditions.

– *Evidence*, February 23, 2007

In the rest of this chapter, the committee explores four important housing policy themes as they relate to rural Canada, namely, the relatively poor quality (inadequacy) of housing in many rural and remote communities; the need for affordable housing and rental units in parts of rural Canada; the larger question of what a sudden or even a sustained long-term decline in rural housing prices means for rural communities and their residents; and finally, the severe housing and homelessness problems in Canada's North.

Reinvesting in Rural Canada's Housing Stock

It is hugely challenging to move forward. I think in Cumberland County alone over 600 homes are on a waiting list for repairs. These homes are where the electricity is unsafe or there is no insulation. Housing is a major, major issue and we need to look at ways to address it.

– Ishbel Munro, Executive Director, Coastal Communities Network,
Evidence, February 15, 2007

Behind the high rate of home ownership in rural Canada lurks a lesser-known fact: a significant proportion of rural homes are in a state of disrepair, in part because the average rural home is older than in urban Canada. According to CMHC, some 29% of rural homes were built before 1941.¹⁹³ Moreover, Statistics Canada research shows that while rural homes may on average be more affordable¹⁹⁴ and more suitable¹⁹⁵ than urban homes, they fall short in terms of what CHMC calls its “adequacy” norm.¹⁹⁶ According to that norm, an “adequate” dwelling is one that, in the opinion of its residents, does not require major repairs. In 1996, some 10% of rural households were in need of major repairs, compared with only 7% of urban homes.¹⁹⁷

Many of our witnesses shared anecdotal evidence that supports the conclusions drawn from these data. Pauline Raven, a research associate at the Canadian Centre for Policy Alternatives, told the committee that there are pockets of great poverty in her part of rural Canada, and housing is its most manifest sign:

You can drive close to where I live in Wolfville along the North Mountain or up onto the South Mountain and you will see homes and poverty that would be truly astounding. I am talking about homes that are barely liveable, as far as anybody’s standards would go. So there are incredibly poor people in rural Nova Scotia. Many of those people are not social assistance recipients. They just scrape together a living here, here, there and everywhere. They live off the grid, in housing that costs them very little, but not housing that you or I would chose to live in.

– *Evidence*, February 22, 2007

Arthur Mitchell, the Member of the Yukon legislative assembly for Copperbelt, explained how high-end and substandard housing co-exist in his riding:

¹⁹³ CMHC (July 2003).

¹⁹⁴ CMHC’s affordability criterion defines an “affordable home” as one where the cost of a dwelling is less than 30% of before-tax household income.

¹⁹⁵ CMHC’s suitability criterion defines a “suitable home” as one where the dwelling has enough bedrooms for the size and make-up of the household.

¹⁹⁶ Carlo Rupnik, Juno Tremblay and Ray D. Bollman, “Housing Conditions in Predominantly Rural Regions,” *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin*, Statistics Canada, Cat. No. 21-006-XIE, February 2001, p. 6. In this study, rural is defined according to the OECD “predominantly rural region” standard, i.e., as areas where more than 50% of the population lives in communities with less than 150 persons per square kilometre.

¹⁹⁷ *Ibid.* The evidence cited in the study by Rupnik et al. is not new. In a 1985 household survey, Statistics Canada found that the “percentage of the rural housing stock in need of major repair was about twice the urban figure.” See MaryAnn McLaughlin, “Homelessness in small-town and rural Canada,” *Perception*, Vol. 12, No. 1, pp. 33–6.

In my own riding of Copperbelt, the housing stock varies from some of the most expensive and newer housing in all of Yukon selling from \$500,000 to \$600,000 and setting new records on a monthly basis I would say over the last year or so, to some of the flimsiest and substandard housing in all of Yukon. I have constituents whom I call upon, and we are only talking about a few kilometres' distance between these different areas of my riding, who are living in converted school buses, in permanently-parked truck campers and in wall tents. That is year-round. So we have tremendous disparity between the housing stock.

– *Evidence*, February 18, 2008

Jeanette MacAulay, Deputy Minister of Social Services and Seniors, Government of Prince Edward Island, told the committee that in her province, there is a six-year waiting list for access to CMHC's Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP) and most of the demand is in rural parts of the province.

Housing is one of the areas under our portfolio, and the need for a national housing strategy is absolutely critical. One of the more well-considered programs across this country is RRAP, the Residential Rehabilitation Assistance Program, which supports renovations and repairs in homes. We have a six-year waiting list for people. These are rural homes for the most part. It is a tremendous program, but poorly funded.

– *Evidence*, February 20, 2007

RRAP is part of a broader suite of CMHC programs for low-income residents which go under the name of "housing repair and improvement programs." Other programs include the Emergency Repair Program, the Shelter Enhancement Program, and the Home Adaptations for Seniors' Independence program. Federal funding for these programs fell sharply in the early to mid-1990s and has only recently exceeded the nominal amount spent in the late 1980s. In 1989–1990, for example, the federal government spent close to \$150 million a year on housing repair and improvement programs, an amount that would translate into about \$218.3 million in 2007 dollars.¹⁹⁸ In 2006–2007, by contrast, CMHC spent some \$179.8 million, up almost 50% from the previous year but 17.6% below what was spent in inflation-adjusted terms in 1989–1990.¹⁹⁹

¹⁹⁸ The 1989–1990 spending figure is from CMHC annual reports. The inflation-adjusted figure was calculated using the Bank of Canada inflation calculator on 13 November 2007, available at: http://www.bankofcanada.ca/en/rates/inflation_calc.html.

¹⁹⁹ Public Works and Government Services Canada, *Public Accounts of Canada 2007*, available at: <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/txt/72-eng.html>.

The committee agrees with its witnesses that RRAP and related housing repair and improvement programs are vitally important for low-income residents, especially those in rural Canada, where the quality of the housing stock is, on average, lower than in urban Canada. The committee also believes that CMHC should have stable, long-term funding to deliver the program in an effective manner. In this regard, we note that in both 2005–2006 and 2006–2007, CMHC's actual spending was considerably lower than its parliamentary (28% in both fiscal years), which suggests that there may be administrative barriers to processing claims under the programs perhaps owing to uncertainty over future funding. Finally, the committee notes that spending on home repair and renovation is one of the most cost-effective ways to achieve substantial energy savings and combat global warming.

RECOMMENDATION 9-1: The committee recommends that the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) investigate and correct any administrative barriers that may be preventing it from spending its full Parliamentary appropriations on its housing repair and improvement programs.

RECOMMENDATION 9-2: The committee recommends that the federal government make a five-year funding commitment to its housing repair and improvement programs. The funding commitment in the first year should be set at \$251 million, which represents the parliamentary appropriations for 2006–2007, and should be increased in subsequent years to reflect inflation and population growth.

The committee is also concerned that low-income rural Canadians may not be fully informed about the range of programs available to them through CMHC. The committee notes that at one point, CMHC operated 83 regional offices spread across the country, many in rural communities such as Chandler, Quebec (population 7,914 in 2006, down 4.4% from 2001) or small urban centres such as Lethbridge, Alberta. Since then, the number of offices has dwindled to 20. While CMHC provides full information about its programs on its Internet site, Internet access in rural Canada is often inadequate or non-existence, a situation discussed in Chapter 6 of this report. Lack of Internet access is even more prevalent among the rural poor.

RECOMMENDATION 9-3: The committee recommends that the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) measure and report on the extent to which low-income rural Canadians are making use of its housing repair and improvement programs, and that CMHC use this information to adjust the programs to better suit the needs of rural Canadians. The committee also recommends that CMHC expand its presence in rural Canada.

Addressing the Need for Affordable Housing and Rental Units in Rural Canada

[H]ousing is a very critical factor that affects health, longevity as well as social problems. What counts is the percentage of homeowners living in a community of 2,000 or 3,000 people, or of rented housing where the owner lives in the building. Why is this a critical factor? I think that we can explain the causes and effects in the following way. When landlords live in the community, houses are more carefully maintained. This is clear. People who live in well-maintained houses have some pride and sense of belonging to the community if the environment is clean and well organized. This is an impact on people's self-esteem, which is one of the essential conditions for personal growth, involvement and participation in developing one's environment.

– Réal Boisvert, Research Advisor, Agence de la santé et des
services sociaux de la Mauricie et du Centre-Québec,
Evidence, May 18, 2007

The aggregate data may suggest (as indicated at the beginning of this chapter) that rural housing concerns are less pressing than in urban centres; but rural areas closer to large urban centres are very different from rural areas in more distant regions. In communities located in what a 2001 Statistics Canada study calls "rural metro-adjacent regions,"²⁰⁰ urban flight to rural Canada often drives up real estate prices and puts homes beyond the reach of low-income families, a situation further aggravated by the resulting increase in property taxes. As CMHC noted in a recent study on rural low-income seniors and housing, "affordable housing becomes a serious issue. New housing is needed to bridge the gap between rising rents and low wages. In this type of community, low income senior residents can find themselves priced out of the new market and have difficulty finding appropriate affordable rental housing."²⁰¹

²⁰⁰ "Rural metro-adjacent regions" contain census divisions adjacent to metropolitan regions (50,000 people or more). See Rupnik, Tremblay and Bollman (2001).

²⁰¹ CMHC (July 2003).

At the committee's hearings in Athens, Ontario, Peggy Sweet-McCumber, Chair of the Seeley's Bay/Lyndhurst and Area Non-Profit Seniors Residence Corporation, noted that in Leeds and Grenville, a vast rural and largely agricultural county within commuting distance of Ottawa and several smaller urban centres, "vacancy rates are dropping and our rents are escalating" (*Evidence*, March 30, 2007). She went on to note that this situation is making it difficult for many of the county's residents to find affordable shelter: "Almost 30 per cent of the households in Leeds and Grenville have incomes of less than \$30 000, which is the mark where someone can own their own home. It is much more difficult if you earn less than \$30,000. Frequently, we have a high demand for rental units." (*Evidence*, March 30, 2007) Ms. Sweet-McCumber added that her organization's efforts to obtain funding for affordable housing have largely been frustrated:

Leeds and Grenville did a study to say that we need to build 570 units per year of affordable housing. Just recently, our county has entered into an agreement called the Canada-Ontario Affordable Housing Program, which puts money toward building new homes. Our county was allocated 25 units. This is for an area that includes Brockville, Westport, et cetera. It is meant for housing victims of troubled youth, victims of domestic violence, families and seniors with low income. It is a drop in the bucket. That is why our group is fairly pessimistic that we will be allocated any of those units. In order to save and serve the needs of the rural poor, we need more rental housing. It is a basic right of Canadians, and it is a concern in our area. We need a strong commitment from all levels of government, the private sector, service agencies and the local community to work together.

– *Evidence*, March 30, 2007

Dianne Oickle, a registered dietician and public health nutritionist from the Leeds, Grenville and Lanark District Health Unit, echoed Ms. Sweet-McCumber's concerns: "Housing is considered unaffordable when the cost of housing exceeds 30 per cent of the family's budget. Within the tri-county area, 80 per cent of our low income families spend more than 30 per cent on housing due to the lack of affordable housing in rural areas. This situation translates into less money being available to pay for basic health needs and to pay for food." (*Evidence*, March 30, 2007).

According to a third witness from Athens, the problem with affordable housing extends across rural Ontario. In a project called *Community Matters*, the United Way of

Leeds and Grenville led a 26-month-long study by 17 small rural United Ways in the province. Based on conversations, surveys, and town-hall meetings with hundreds of rural residents, Judi Baril, Executive Director of the United Way of Leeds and Grenville, said the *Community Matters* project found that

Families, single-parent families and individuals identified to us a serious problem finding housing that affords people the ability to live in a community of their choice, while allowing them to have the necessary resources to provide other necessities for their families, such as food, hydro, heat, personal care provisions and recreational opportunities. These individuals find themselves trapped. They live where they cannot afford to live, which on a daily basis plunges them deeper into debt, and they live in homes that would not be acceptable to any of us. Lack of affordable housing traps people in poverty and, if not addressed, keeps them there. Housing quality and the cost of housing in larger centres has been greatly improved, but housing affordability is a critical issue for many rural dwellers because wages and salaries, even for those who work full time or more, are insufficient.

– *Evidence*, March 30, 2007

Affordable housing is also an issue in some booming rural and formerly rural communities like Fort McMurray, Alberta. Diane Martz, Research Manager, Prairie Women's Health Centre of Excellence, told the committee for example that "Families looking for housing in Fort McMurray find it very expensive; I think the cheapest house is \$300,000" (*Evidence*, November 23, 2006). In places like Whitehorse and Yellowknife, the effects of a prolonged boom in the mining sector has had similar consequences, as Arthur Mitchell explained:

A couple of years ago, the Yukon government, through the Yukon Housing Corporation, using federal funds that had become available for affordable housing, helped to subsidize some new housing stock in an area of Copper Ridge. These were small units of some 1,300 or 1,400 square feet were selling at around \$175,000 to \$180,000. Now, that was called affordable based on the fact that the average price of a house in Whitehorse is just under \$300,000 as of the end of this past year. I suspect we will see that it is over \$300,000 shortly. It is not affordable to anybody on minimum wage. It is not affordable to anybody on social assistance. Again, we are forcing people into worse and worse living conditions by the lack of some form of truly affordable housing. By the way, those same houses today, both on resale and as the developer continues to build them, are selling more around \$225,000 to \$230,000. Yet, neither the social assistance rates nor any of the other figures such as average wage have gone up anywhere proportionately to that change in a mere year or year and a half to what was considered to be affordable housing when it was being brought to market.

– *Evidence*, February 18, 2008

In recent years, the federal government has introduced two major initiatives to address homelessness and affordability concerns. In 1999, it created the National Homelessness Initiative (NHI) to “provide supports to 61 designated communities and some small, rural and Aboriginal communities to develop community-based measures that assist homeless individuals and families move toward self-sufficiency” (emphasis added by the committee).²⁰² Since inception, the federal government has spent some \$784 million on grants and contributions through the NHI but it is unclear what share of these funds has gone to rural Canada.²⁰³ In April 2007, the NHI was replaced by the Homelessness Partnering Strategy, which has been allocated \$296 million over two years (2007–2008 and 2008–2009). It is unclear whether the program will make use of a rural lens in allocating funding.

In 2001, the federal government introduced a second initiative, the Affordable Housing Initiative (AHI), which was aimed at addressing problems of “affordability and supply of rental housing, *particularly in major urban centres*” (emphasis added)²⁰⁴ by

²⁰² HRSDC, “National Homelessness Initiative,” available at: http://www.hrsdc.gc.ca/cgi-bin/hrsdcrhdc/print/print.asp?Page_Url=/en/cs/sp/hrsd/cpa/publications/reports/2006_hi/page00.shtml.

²⁰³ *Ibid.* The committee could not locate the list of 61 “designated communities” and other Aboriginal and rural areas mentioned on the HRSDC website.

²⁰⁴ Government of Canada, Budget 2003, “Affordable Housing Initiative,” p. 106.

creating rental spaces priced at or below median market rates.²⁰⁵ The AHI is a 50-50 cost-shared program²⁰⁶ that operates on the basis of bilateral agreements with each of the provinces and territories. Since inception, the federal government has committed to spending \$1 billion under the AHI, although as of 30 June 2007 only \$765 million had been spent.²⁰⁷ Again, it is unclear what share of these funds was targeted or will be targeted at rural Canada. Ms. Jahn told the committee that in her view, neither the NHI nor the AHI have met the needs of rural Canada. She said that in Nova Scotia the AHI, for example, was premised on the a view that “rural Nova Scotia cannot be sustained and that the majority of people will move to Halifax anyway. That was the internal policy. Why invest in more housing when we know people are moving away? For me, this is the wrong thinking. People cannot stay in their community if they do not have the housing. Build the housing and they will stay.” (*Evidence*, February 23, 2007)

²⁰⁵ According to CMHC (“Affordable Housing Initiative,” available at: http://web.archive.org/web/20070507010315/http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/inpr/prfias/prfias_003.cfm, “the first phase, which announced the provision of \$680 million for affordable housing in 2001, provides funding for the creation of new rental housing, major renovation and conversion. Project proponents are found within the non-profit sector, private or public sector (e.g. municipal non-profit housing corporation). Homeownership is eligible in remote areas and in urban redevelopment areas subject to a maximum funding amount. The units produced under the AHI must rent at prices at or below median market rents. For the first phase, the average amount of federal funding may not exceed \$25,000 per housing unit. The second phase of the AHI, announced in 2003, includes a federal commitment of \$320 million to provide additional funding for housing targeted to low-income households in communities where there is a significant need for affordable housing. To be considered “low income” a household must be qualified to be on a social housing waiting list. Provinces and Territories are encouraged to consider Aboriginal people, persons with disabilities and recent immigrants as priorities. Under the second phase, the maximum federal funding is 50% of capital costs to a maximum of \$75,000 per housing unit to reduce rents to levels affordable to low income households.”

²⁰⁶ The non-federal funding may come from provincial or territorial sources and from other parties (municipalities, the private sector, donations, etc.). These contributions may be in the form of a grant, or ongoing subsidies, or the value of in-kind contributions (e.g., land).

²⁰⁷ CMHC, “Affordable Housing Initiative.”

Text Box 9-2: A Brief History of Federal Involvement in Rural Housing

In 1974, the federal government introduced its first and only comprehensive policy to address the housing needs of rural low-income Canadians. The Rural and Native Housing Program (RNH), which was terminated in the early 1990s, had two broad objectives, namely: (1) to ensure adequate housing for low-income persons in rural areas and small communities with a population of 2,500 or less (the government set a goal of building 50,000 units by 1978); and (2) to motivate and help the program's clients to solve their housing problems through their own organization and efforts. In the words of a 1992 evaluation of the program, "Client equity, chiefly in the form of labour (sweat equity), was to be encouraged." The RNH consisted of a suite of programs designed to achieve these objectives:

- **Homeownership/Rental:** Loans and subsidy assistance for construction, acquisition and/or rehabilitation of homeownership or rental dwellings for low-income households in rural areas;
- **Residential Rehabilitation Assistance Program:** Loans and subsidy assistance to finance the rehabilitation of substandard dwellings *extended* to rural areas (previously unavailable). The rehabilitation had to increase the economic life of the unit by at least 15 years and had to be comprehensive;
- **Emergency Repair Program:** One-time grants to finance emergency repairs to dwellings occupied by households waiting to be allocated better housing on the ownership program; and
- **Project Fund, Sustaining Grants, and Training Material:** Loans, grants (i.e., ongoing funding) and training material provided to client representative groups to assist in the development of housing proposals as per the second policy objective of the RNH.

In some respects, the RNH was at the centre of the federal government's efforts to address rural disparities. CMHC chaired a National Interdepartmental Committee consisting of representatives from a variety of federal government departments with rural responsibilities, including Manpower and Immigration, Indian and Northern Affairs, National Health and Welfare, Regional Economic Expansion, Secretary of State, Finance, Treasury Board and the Privy Council Office. The committee met twice a year until 1976, after which point activity declined considerably (meeting only once more in 1978 and again in 1979). According to a 1992 evaluation of the RNH, "the lack of authority to effect changes in departmental priorities limited the committee's activity to the exchange of information."

The RNH encountered its share of challenges over the years, including concerns about the quality and quantity of housing units produced under the program, concerns about affordability for clients (especially in the 1970s and early 1980s when heating costs were increasing rapidly), and perennial problems over jurisdictional matters. In addition, the RNH suffered from two chronic problems, namely, a high level of arrears and default, and a high rate of deterioration of some homeowner units coupled with a wide variation in the maintenance/repair habits of RNH homeowner clients.

A number of changes were made to the RNH over the years in an effort to address these and other problems, including additional funding and changes to the nature of the federal-provincial relationship. The last major policy change to the RNH took place in 1986 when, subsequent to recommendations by the Ministerial Task Force on Program Review Relating to Housing Programs, the RNH was reoriented towards providing assistance to families and individuals with "core" housing needs, i.e., those who could not obtain affordable, suitable and adequate shelter in the private market. As part of this reorientation, the federal government also introduced what was called the RNH Demonstration Project, a five-year test program (1986–1990) that provided forgivable loans for the construction of owner-built housing to low-income households in rural areas. In its 1992 evaluation of the RNH, CMHC said that experience with the Demonstration Project "has been very positive on several dimensions and in comparison with the regular RNH programs."

Notwithstanding the challenges of delivering housing assistance in rural areas, as of the end of 1989, the RNH program had helped create 23,000 housing units, provided 21,000 emergency repair grants and made 163,000 loans under the rural provisions of the RRAP. All told, these efforts cost the federal government about \$1.6 billion.

Source: CMHC, *Main Report: Evaluation of the Rural and Native Housing Programs*, February 1992; and CMHC, *Summary Report: Evaluation of the Rural and Native Housing Programs*, February 1992.

At the committee's meeting in Nicolet, Quebec, Alain Coutu, a community organizer with the Centre de santé et des services sociaux du nord de Lanaudière, said he too believes that the federal government's housing and homelessness initiatives have largely bypassed rural areas. He also lamented

the rather serious effects of the federal government's withdrawal of support for social housing, mainly in rural communities. Having a roof over your head is one of the first things that a person needs if he is to play a useful role within society. At present, rural communities are no longer able to provide social housing because the initial amounts required of the local community are too large, and so hardly any social housing is being built anymore. Existing programs are mainly for urban settings.

– *Evidence*, May 18, 2007

The committee shares Ms. Jahn's and Mr. Coutu's concern that these two major federal housing initiatives, the first in a long time, have been unduly focused on urban Canada. It also notes that programs targeted at rural Canada, once a core part of Canada's social housing policy, have now disappeared (see Text Box 9-2). It believes the federal government's housing programs need to be reviewed to assess the degree to which they have met and continue to meet (where applicable) the needs of rural Canada.

RECOMMENDATION 9-4: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs review and assess the National Homelessness Initiative and its successor, the Homelessness Partnering Strategy, as well as the Affordable Housing Initiative, to determine the extent to which they have served and (where applicable) continue to serve the needs of rural Canadians.

Like a number of our witnesses, David Bruce, Director of the Rural and Small Town Programme at Mount Allison University, suggested that one of the best ways to address the affordable housing problem in rural Canada would be for the federal government to restore funding to co-op projects.

[W]e need to revisit the supply of social housing in communities across Canada, both urban and rural. In particular, I am thinking about a re-examination of the housing co-op program which was highly successful when introduced in the early 1970s and which was terminated in 1993 as part of the major cutbacks introduced in housing at that time. A number of studies clearly indicate that people with lower incomes living in social housing and co-op programs and projects benefit greatly from the interaction with a mixed-income group and end up moving out of social assistance and other types of income support and into our society as gainfully employed people.

– *Evidence*, October 26, 2006

Greg deGroot-Maggetti, a socio-economic policy analyst at Citizens for Public Justice, told the committee that faith communities could play an important role in creating rural housing co-operatives.

[A] lot of faith communities would love to build affordable housing. In a lot of the projects that were built in the past, when there was a federal housing program to build affordable housing, faith communities and other community groups built them. They could also build in social amenities — space for people to create community and not be warehoused, as happens in church basements and church halls. That is a case where we could have the charitable tax receipts for donations working in tandem with a program to fund the building of housing. Government can use both those important tools.

– *Evidence*, November 28, 2006

Ishbel Munro, Executive Director, Coastal Communities Network, also argued for a co-operative approach to addressing rural Canada's affordable housing needs. "I think often non-profit organizations can run these things better and often more efficiently than government departments. There are examples in Antigonish where community groups run the housing units and can do it more efficiently and a lot cheaper than government so I think those are some of the options." (*Evidence*, February 15, 2007) The committee notes that the co-operative organizational structure has long been used in rural Canada to provide goods and services that would otherwise be unavailable. In his presentation, Alain Coutu, the community organizer from Lanaudière, stressed this very point, noting that

social housing should be viewed differently in rural settings than in urban settings. I am currently working with a group that is attempting to organize social housing in the north of Lanaudière. It will consist of small single family units within a cooperative network. Everyone will have their own home, but the community will own a common estate. This kind of formula is best suited to our

needs. It is very important for municipalities to give land to save their communities. We have to set up mechanisms. We no longer have to create social ghettos as it was done in the past. That was not effective because people were marginalized. That should never happen.

– *Evidence*, May 18, 2007

The committee believes that the federal government should take advantage of the natural affinity for the co-operative approach in rural Canada and restore CMHC's Co-operative Housing Program.²⁰⁸ Over the life of this program, from 1973 through to 1993, federal and provincial governments spent \$4.1 billion to help create some 65,273 co-op units at 1,976 co-operatives across Canada.²⁰⁹ It is unclear what share of these units were built in rural Canada. Some 10 years after the program's demise, CMHC produced a report that evaluated the program's performance. It found that the co-op units

are providing adequate, affordable housing for low- and moderate-income households and residents' involvement in their housing has generated additional benefits such as improved security of tenure and quality of life. The government expenditures are enabling households that would otherwise not be able to afford alternatives to rental housing to achieve benefits not available in rental housing such as greater security of tenure and resident control of their housing.²¹⁰

The committee also notes that many of the long-term funding agreements for these co-ops are now coming to an end, presenting an ideal opportunity for the federal government and CMHC to investigate the possibility of once again getting involved in helping fund new co-op units.

RECOMMENDATION 9-5: The committee recommends that the federal government restore its co-operative housing program and designate 20% of funding (rural Canada's share of the national population) under the restored program to rural Canada.

²⁰⁸ The "Co-operative Housing Program" label actually refers to four distinct funding mechanisms that CMHC operated from 1973 to 1993. The first three were known as the Co-operative Housing Program while the last version (1986–1993) was subsumed under the Non-Profit Housing Program initiative.

²⁰⁹ CMHC, *Co-operative Housing Programs Evaluation*, September 2003, p. i, available at: <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/NH15-418-2003E.pdf>.

²¹⁰ *Ibid.*, p. iv.

The Impact of Low Rural Housing Prices on Rural Communities, Retirees and Seniors

Research on seniors' housing includes three areas where policies and programs may focus: home maintenance and repair programs for older homeowners; affordable and appropriate rental housing for those who live independently; and affordable supportive housing.

– Irene Larkin, Executive Director, PEI Senior Citizens' Federation Inc.,
Evidence, February 20, 2007

From the perspective of a person living in downtown Toronto or Vancouver, the prospect of paying \$10,000 for a three-bedroom bungalow must look tempting if not irresistible; and for an increasing number of Canadians, it is. Statistics Canada data show that rural Canada has for some time now enjoyed a net inward migration of persons aged 25 to 69 and an especially pronounced influx of persons over the age of 50.²¹¹ In some cases, this migration into rural Canada appears to be driven by economic desperation. Stasha Donahue, Co-chair of the South West Alberta Coalition on Poverty, told the committee that in her region, low-income families are moving into small rural communities in search of affordable housing only to find that they often lack social services: "Some communities lack bus service, and at the same time, families are moving to these small rural communities for affordable housing, or they are placed there by their case worker because of access to affordable housing, yet no services exist. Even a food bank does not exist in that community. Families are placed there without social support mechanisms and services." (*Evidence*, March 6, 2007) The Reverend Christine O'Reilley, Minister, Knox Presbyterian Church, Thedford, Ontario, has witnessed a similar pattern in her part of southwestern Ontario.

Renters often arrive from larger centres such as Sarnia or London, attracted by the lower housing costs. However, in my experience, these are people who already face poverty within their own families, and they come to communities that are burdened by their own poverty issues. The needs these families or individuals present are often unavailable or barely accessible, such as long-term mental health care, behaviour support for students at schools, steady work opportunities and free or low-cost recreational facilities and programs.

– *Evidence*, June 7, 2007

²¹¹ Ray Bollman, "Rural Canada: Drivers and Riders," Presentation to the staff of the Western Producer, Saskatchewan, 27 September 2006, as provided to the committee.

For the most part, however, the influx of persons aged 25 to 69 appears to be driven largely by choice rather than economic necessity. Adèle Bordéleau, an economic development officer with the Kapuskasing Economic Development Corporation, told the committee, for example, that urbanites seeking a respite from the pressures of city life are increasingly drawn to the low-priced homes in nearby Smooth Rock Falls, Ontario, a community that recently lost its main source of economic activity after Tembec Inc. closed the local pulp and paper mill: “You would not believe how much the real estate has gone down in Smooth Rock Falls. People from the South are going to Smooth Rock Falls and buying a beautiful brick bungalow for \$10,000. People are going there to retire and they will have all this money in their pockets to do whatever they wish.” (*Evidence*, June 1, 2007)

The committee was told that in British Columbia, several communities have managed to revitalize their local economies in part by targeting urban retirees in search of cheap rural homes. According to Ardath Paxton Mann, Assistant Deputy Minister, British Columbia, Western Economic Diversification Canada, “these are communities that folded as a result of being single-industry towns. They have been revitalized and re-established. In one instance, the housing was made so reasonably priced that it became a seniors’ community. The seniors have developed all kinds of new jobs. It is a community of senior entrepreneurs and it has become a tourist attraction as a result.” (*Evidence*, March 1, 2007) A number of witnesses also pointed to Elliot Lake, Ontario, as a model of a single-industry community that pulled together following the closure of its uranium mines by using its ample housing stock to rebuild and refocus its economy. Text Box 9-3 describes the Elliot Lake experience in detail.

While the committee applauds these community-led efforts, it notes that strategies aimed at reviving rural communities by recruiting retirees face several hurdles. First, and most obviously, they are premised on the availability of cheap housing. Housing is cheap because long-time residents wishing to sell their homes are often obliged to do so at a substantial loss. That financial setback can seriously affect a family’s willingness to move to a new job and its ability to afford retirement, pay for retraining or education upgrades, or continue to finance the education of children in college or university. These

concerns are especially pronounced for persons over the age of 45, who tend to find it more difficult to move back into the labour market. The effect, as Professor Larry Bourne from the University of Toronto noted, is that many rural families feel trapped by the sudden deterioration of their finances:

The situation of some regions growing and others not is reinforced by the demography that I have been talking about from the beginning. Unless we find some way to spread new immigrants around, we will end up with the contrast becoming wider between the Canada that is growing and the Canada that is not. For some of these smaller communities, people will be trapped, particularly by housing costs.

– *Evidence*, March 27, 2007

Text Box 9-3: Elliot Lake Success Story

In the spring of 1990, Elliot Lake's two main mining companies, Denison Mines Ltd. and Rio Algom Ltd., announced the first in a series of layoffs after Ontario Hydro cancelled what many believed were iron-clad long-term uranium contracts. By 1992, Elliot Lake's unemployment rate had climbed to 60% and the community's population began to decline from the 18,000 level that had prevailed during the 1980s. Some predicted the community's population might fall well below 1,000, given its nearly 100% reliance on the uranium mining industry.

The unexpected and sudden nature of Elliot Lake's economic collapse proved to be something of a blessing in disguise. Whereas other single-industry rural towns often experience prolonged declines that bleed the community of its leadership, businesses and initiative, the rapidity of Elliot Lake's decline galvanized the local business, labour and political leadership. At one point, there were more than 200 volunteers working on various committees to implement and develop strategies to reinvigorate the community.

Following the announced layoffs and mine closures, local business, union and municipal leaders lobbied the provincial government and successfully negotiated a \$250-million settlement with Ontario Hydro and the province to compensate the community for the sudden cancellation of the contracts. Of this amount, \$160 million was used to keep Rio Algom's Stanleigh mine open until 1996. The balance was used to retire municipal and school-board debts and, among other things, create a \$23-million venture capital fund called the Elliot Lake and North Shore Corporation for Business Development (ELNOS). The community also convinced the federal government to create special provisions under the Unemployment Insurance (UI) program (subsequently renamed Employment Insurance) to help miners find new jobs.

Concurrently with these interim measures, the community hired a consultant to help explore long-term strategies to diversify and sustain its economy. After a number of meetings and workshops with local community leaders, the consultant produced a report, *The Town of Elliot Lake Economic Development Strategy*, which recommended three broad strategies, namely (1) training and support programs to help laid-off workers (UI provisions); (2) efforts to retain and expand local businesses (ELNOS; tourism promotion); and (3) efforts to expand the Elliot Lake Retirement Living Program.

The Elliot Lake Retirement Living Program had been created in 1987 by Claire Dimock, a town councillor who was also vice-president for community relations and housing for Denison Mines' Elliot Lake operations. The program, which was initially managed jointly by the mining companies and the town of Elliot Lake, aimed to entice retired people from southern Ontario and elsewhere to live in low-cost homes built by Denison and Rio Algom in the 1970s for a housing market that never materialized.

Initially marketed with the help of a \$10,200 grant from Ontario's Ministry of Northern Development and Mines and a few advertisements in major Toronto-area newspapers, the program emphasized the low cost of housing in Elliot Lake, where a home could be purchased for \$38,000 to \$58,000 and where three-bedroom homes were renting for about \$400 to \$500 a month. Initially, the

program attracted about 25 people a year to Elliot Lake. In the wake of the announced mine closures in 1990, the Retirement Living Program was reorganized as a not-for-profit corporation and received a \$7-million grant from the Ministry of Northern Development and Mines (as part of the \$250-million settlement discussed earlier) to purchase vacant homes from Rio Algom and Denison. In the end, Rio Algom donated 574 homes to Retirement Living, while Denison sold the corporation some 938 units. The new not-for-profit Retirement Living corporation acted strictly as a rental agent and immediately began to upgrade its new inventory of homes by, among other things, converting electric furnaces to natural gas, repainting exterior surfaces, and installing ground-source heat pumps.

With this large inventory of renovated homes, Retirement Living increased its promotional efforts, purchasing advertisements on radio and television and in newspapers throughout southern Ontario. The not-for-profit corporation also hired a motor home, called the "Retirement Living Caravan," which it drove around southern Ontario as part of its promotional effort. Finally, the corporation offered free room and board for a weekend to any senior who made his or her way to Elliot Lake, a promotional effort that was taken up by some 3,000 retirees in 1991 alone. By the spring of 1995, Retirement Living was a \$6-million-a-year business with 17 full-time employees, 25 to 35 seasonal workers, and an occupancy rate of 90%.

Even with this initial success, however, there were still hundreds of vacant units in Elliot Lake. In 1993, Active Living, a corporation started by developer/entrepreneur Derek Tennant, arranged to purchase some of these units for \$9,000 each. He invested \$8,000 per unit in renovations and placed advertisements in 32 publications and the major Toronto dailies. With a selling price of \$19,900, Active Living sold 100 of its initial allotment of 262 units almost immediately. Over the next couple of years, Active Living purchased an additional 613 housing units in Elliot Lake; by the fall of 1995, only a handful remained. In December 1993, a company owned by Bob and Wayne Izumi, the star and producer respectively of a syndicated television show called "Real Fishing with Bob Izumi," purchased 170 Elliot Lake townhouses that it marketed through the television show, which was syndicated in some 30 countries worldwide. Playing up Elliot Lake's proximity to thousands of lakes and rivers, the brothers were able to sell all their units within two years, attracting buyers from as far away as Germany.

Second, given the age of the new residents, rural communities that adopt this development strategy must continuously engage in recruiting campaigns to keep their population stable over time. While Elliot Lake's efforts averted the most dire scenarios predicted at the time, they have not been able to reverse or even stop the overall decline in its population: between 1996 and 2006, a period during which the community's Retirement Living program was fully operational, the community's population fell from 13,588 to 11,594, a decline of more than 14%.

Third and finally, as retirees age, they – like the urban poor, who are also drawn to cheap rural housing – require a greater range of transportation, health and related services that are often unavailable in rural Canada. The result, as the data show, is a net out-migration of persons over the age of 69 from rural Canada to urban areas.²¹² In other words, a retirement recruitment strategy based on cheap housing probably will not work unless the other pieces of the puzzle are in place.

²¹² Bollman (2006).

Irene Larkin, Executive Director at the PEI Senior Citizens' Federation, told the committee for example that "an increasing number of seniors are healthy longer and want to stay in their homes in communities of their choice and, in many instances, surrounded by their children. There are few support services to allow them to do this and, at present, few affordable housing options in rural areas that will provide assistance to seniors as their health goes through different stages." (*Evidence*, February 20, 2007) Israel Hann, a seniors activist in Corner Brook, Newfoundland, made a similar point: "If we had affordable housing to move them into, housing that is properly built and maintained that they could pay for with their old age pension, they would not mind paying the rent. They would have no snow to clear, no grass to cut, et cetera." (*Evidence*, February 19, 2007) Ms. Sweet-McCumber, from Leeds and Grenville county in eastern Ontario, said seniors in her area find it difficult to stay in their homes because of high heating and maintenance costs.

Over one-half of our seniors in this county have incomes less than \$20,000. Many own their own homes but they would prefer, as they get older, to move into rental accommodations. The high cost of maintaining their homes and the high price of fuel makes it very difficult for the elderly to maintain their homes. The local food bank people tell me that they are aware of several seniors who, during the winter, move into one room of their home, as it is the only room they can afford to keep warm.

– *Evidence*, May 18, 2007

Thus, seniors need adequate services and supports if they are to remain in rural communities during their later years. The committee heard some first-hand evidence to this effect. According to the President of the PEI Senior Citizens' Federation, Annie Boyle, a lack of access to services has contributed to a number of vacancies in senior citizens' homes in rural Prince Edward Island. In some cases, seniors' homes have been forced to close. According to Ms. Boyle, "some people residing in rural areas like to get into senior housing handier to Summerside or Charlottetown where they have more access to everything." (*Evidence*, February 20, 2007)

The committee believes that it is important for federal and provincial governments to help rural communities retain and, if they so desire, grow their retiree populations. As many of our witnesses emphasized, retirees form the core of rural Canada's volunteer

base. They are also rich in knowledge of local history, environment and culture. The influx of new retirees into an otherwise declining rural community often brings new ideas, new activities and even new economic potential to become a destination community.

Policies aimed at helping retirees and seniors stay in rural Canada and encouraging a new generation of rural retirees and seniors also serve the more pragmatic purpose of stemming rural depopulation in at least four related ways. First and most obviously, retirees and seniors are an important part of rural Canada's population in and of themselves, and their importance is likely to grow. In 2005, 13% of Canadians were over the age of 65.²¹³ By 2031, seniors could account for up to 25% of the Canadian population.²¹⁴ In the shorter term, by 2015 the percentage of Canadians over the age of 65 is expected to exceed the percentage of persons aged 15 and under, something Statistics Canada calls "unprecedented."²¹⁵ Second, the mere presence of a substantial retiree and senior population creates a growing need for health care professionals and other services in rural Canada. Third, the presence of retirees and seniors is often an important draw for young families contemplating a return to their rural roots because they want their children to know and grow up with grandparents, uncles, aunts and other extended family members. Fourth and finally, an inflow of seniors may in the medium to long term help stabilize local real estate prices and thus prevent the erosion of a major component of retirement savings for many rural Canadians.

The committee notes that the federal government's regional development agencies already play a role in helping rural communities devise strategies aimed at keeping and growing their retiree populations. FedNor, for example, has helped Elliot Lake with its Retirement Living program on a number of occasions.²¹⁶ More generally, the regional development agencies help rural communities pay for strategic planning exercises and feasibility studies that are often the first step towards an effort to recruit seniors to rural

²¹³ Statistics Canada, "Population Projections 2005 to 2031," *The Daily*, 15 December 2005, available at: <http://www.statcan.ca/Daily/English/051215/d051215b.htm>.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ In July 2007, for example, FedNor contributed \$156,000 to Elliot Lake Retirement Living for a waterfront development project study. For details, see: <http://www.ic.gc.ca/epic/site/fednor-fednor.nsf/en/fn02813e.html>.

Canada. The committee believes, however, that more work could be done to share best practices developed by communities such as Elliot Lake to tap into the growing population of urban retirees who want to live in rural Canada.

RECOMMENDATION 9-6: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs, in cooperation with the regional development agencies conduct comprehensive research on efforts to encourage retirees and seniors to stay and/or settle in rural Canada.

At a more concrete level, the committee believes that CMHC could play a more active role in making it easier for rural seniors to remain in their homes and stay in rural Canada. It could, for example, create and administer a reverse mortgage program like the one managed by the U.S. Department of Housing and Urban Development. A reverse mortgage is a special type of home loan that lets a homeowner convert a portion of the equity in his or her home into cash which can be used to supplement retirement income or to pay for emergency expenditures. Unlike a traditional home equity loan or second mortgage, however, no repayment is required until the borrowers no longer use the home as their principal residence. Eligibility for a reverse mortgage is typically restricted to homeowners 62 years of age or older who live in their own home and own their home outright or have a low mortgage balance that can be paid off at the closing with proceeds from the reverse loan.

Canada has had a small, entirely privately run reverse mortgage market since the mid-1980s, but it is largely confined to urban areas where home prices can be expected to increase over time and generate the proceeds necessary for homeowners to pay off their mortgage while still retaining a substantial nest-egg. The Canadian Home Income Plan Corporation, which is the only company currently offering reverse mortgages in Canada, has so far been unwilling to sell reverse mortgages in rural Canada because of the substantial risk of declining property values. This is unfortunate because the need for some sort of income supplement in retirement is probably nowhere greater than in rural Canada, where home ownership rates are high but where people are also least likely to have had access to high-paying jobs and generous pension plans. Moreover, as a CMHC study on rural housing and low-income seniors notes, “in keeping with a rural tradition of ‘making do’, seniors living on very low incomes in substandard dwellings are often too

proud to seek help and prefer to ‘grin and bear it’ rather than seek assistance. They would rather get carried out of their homes feet first than go into a government-run institution.”²¹⁷

In short, relative to urban Canada, rural Canadians are probably more dependent on their homes as their main retirement investment, more apt to stay in those homes even when it is no longer practical, and more likely to lose money on their home if they do decide to sell. In order to encourage the availability of reverse mortgages in rural Canada and help rural Canada’s senior population stay put, CMHC could consider insuring reverse mortgages against market, property and life-expectancy risks or setting up its own reverse mortgage program.

RECOMMENDATION 9-7: The committee recommends that the federal government direct the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) to study the possibility of creating a reverse mortgage program aimed at extending availability of this financial product to rural Canada. As part of this program, CMHC could consider a range of policy options, including (a) introducing a program to insure against market, property and life-expectancy risks in order to broaden private-sector involvement; (b) devising and managing a reverse mortgage program of its own; or (c) some combination of (a) and (b).

The Special Case of Homelessness in the North

I do not claim to be an expert on housing, but [...] housing is in crisis. I do know this, senator.

– Paul Nettleton, Poverty Law Counsel, Legal Services Board of Nunavut,
Evidence, February 21, 2008

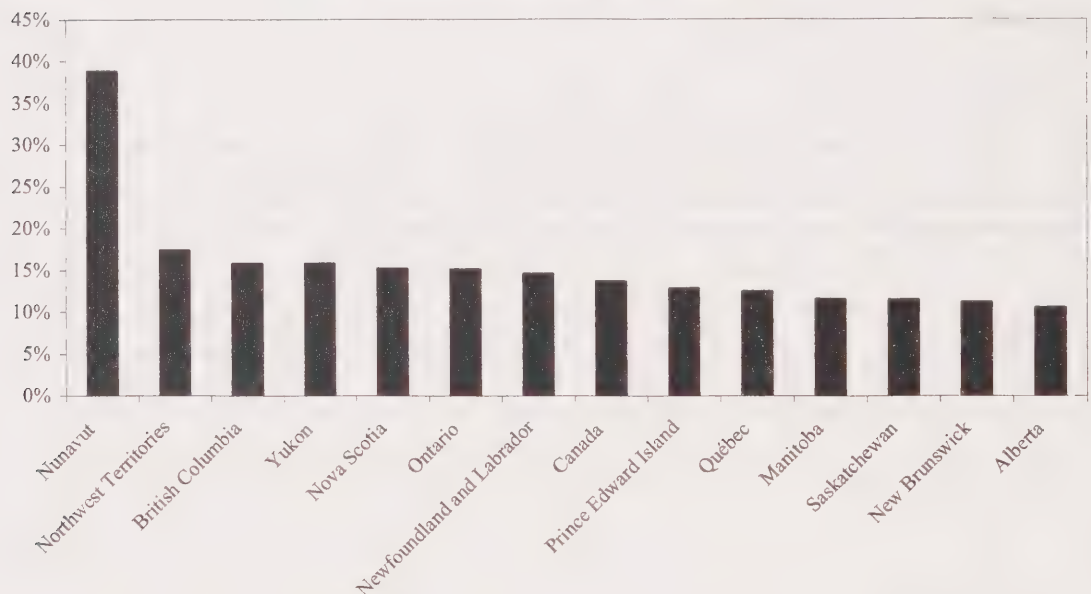
Nowhere in the committee’s travels were the themes of homelessness and housing more pronounced than in the three northern territories. Despite or perhaps because of the tremendous economic growth in the three territories over the last few years, a great many people, and women especially, have had to endure difficult housing situations. A recent study of homelessness north of 60 lead by the YMCA in Yellowknife²¹⁸ estimated (informally) that there are “well over two thousand” homeless women and children in the

²¹⁷ CMHC (July 2003).

²¹⁸ Other research project sponsors include the Qullit Nunavut Status of Women Council, the Yukon Status of Women Council, the Yellowknife Women’s Society, the Qimaavik Women’s shelter, and Kaushee’s Place.

three territories, or roughly 2% of the total territorial population.²¹⁹ Similarly, an extensive consultation process in Iqaluit found that, according to David Willman, executive director of the Iqaluit Community Tukisigiavik Society, “the housing and homelessness crisis was by far the most frequently raised issue in the consultation process” (*Evidence*, February 21, 2008). The available evidence supports this informal and anecdotal evidence: data from the CMHC show that core housing need²²⁰ was greatest in the three territories, as Figure 9-1 shows.

Figure 9 - 1
Percent in Core Housing Need for 2001



Like elsewhere in rural Canada, northern homelessness is difficult to see with the naked eye. And for good reason. With winter temperatures routinely dipping down well below -30 or -40 degrees Celsius, people can ill-afford to spend long days and nights out on the street. Instead, homelessness shows up in other ways – over-crowded homeless and women’s shelters, full-to-capacity transitional homes, and a higher-than-average number of occupants in private homes. Rhoda Palluq, executive director of the Qullitit

²¹⁹ YMCA Yellowknife, “You Just Blink and It Can Happen: A Study of Women’s Homelessness North of 60,” November 2007, p. 4, available at: http://www.ywca.ca/Northern_Territories_Reports/PAN-TERRITORIAL_PDFS/PanTerritorial%20FinalReport.pdf

²²⁰ A household is considered to be in core housing need if its housing falls below at least one of the three standards discussed earlier (adequacy, suitability, and affordability) and it would have to spend 30% or more of its before-tax income in order to pay for accommodation that is acceptable.

Nunavut Status of Women Council explained how this kind of over-crowding carries serious risks:

Families often live together, which can lead to overcrowding. A recent government study found that more than half of Inuit live in crowded conditions. Some three-bedroom homes here in Iqaluit are known to house as many as 20 people. This contributes to existing social issues such as family violence, child sexual abuse and substance abuse and to a variety of health issues. As such, housing issues are a contributing factor and an indication of poverty.

– *Evidence*, February 21, 2008

In other cases, homelessness expresses itself in the fact that women are compelled to engage in what is known as “survival sex,” i.e., the exchange of sexual intimacy for a warm and dry place to sleep. Larry Bagnell, the Member of Parliament for the Yukon explained:

We also have what is called relative homelessness in the North. We had two or three weeks of 40 below here just (the committee) before you came. You are lucky you missed it. Here, you do not see people sleeping on the streets like you do in Toronto or Vancouver at those temperatures. That means they are sleeping somewhere. They are sleeping somewhere warm and somewhere where they should not be. You are getting young girls put in houses where they are with someone they should not be with or, in fact, they have to even provide sex so they do not freeze to death outside.

– *Evidence*, February 18, 2008

Carol-Anne Scott, the director of the Iqaluit, Nunavut Project and Director of the Homeless Shelter for the Salvation Army, shared similar, disturbing evidence of the prevalence of “survival sex:”

We are often contacted by women looking for a place to stay. We have assisted by placing them in a hotel room for a few days and, just recently, have placed one woman with a room for a week. The men, women and children, too, house and couch surf, looking for a roof over their heads for the night. Some women go as far as giving themselves to someone in exchange for a warm bed. For the people here, this is learned behaviour for survival that degrades them. Women should not have to lose their self-respect and dignity for warmth and safety because of lack of available and affordable housing. Often, when forced to share housing, they put themselves and their children at risk of further abuse.

– *Evidence*, February 21, 2008

The causes and consequences of northern homelessness are numerous and inter-related. For some, homelessness is the result of a simple economic fact: like rural areas close to urban centres in the south, the economic boom in the North has driven real estate and rental prices out of reach for most low wage earners and even those with earnings that put them well above conventional poverty lines. Gordon Van Tighem, the mayor of Yellowknife, told the committee how in his community, “[v]acancy rates have dropped dramatically. Rents have risen. The economic boom is leaving some individuals and families out in the cold or living in untenable situations” (*Evidence*, February 19, 2008). David Krutko, the member of the Northwest Territories Legislative Assembly for Mackenzie Delta offered some additional detail on the situation in the Northwest Territories:

In the last two years, the price of construction in the Northwest Territories has risen from \$185 a square foot which was the original cost estimate from the Housing Corporation to build a house to \$330 a square foot right now. The cost of that house has almost tripled. If you want to purchase that home that you were looking at two years ago, it is going to cost you three times as much as what it did previously. There is a 30 per cent increase. People cannot afford to own a big home in small communities because the cost of building a big home. Even the houses we are delivering in our small communities, to get them on the ground and try to sell them on the open market, you are selling small three- or four-bedroom units in communities in the range of almost \$330,000. People cannot afford that on a wage of \$31,000. That is the challenge that we are faced with.

– *Evidence*, February 19, 2008

While affordability and availability are at the heart of the housing and homelessness problem in the North, homelessness is also driven by factors such as disability, the sudden loss of employment, and for women and children especially, an attempt to escape an abusive family situation.²²¹ Arlene Hache, executive director of the Centre for Northern Families, summarized the evidence on why housing and homelessness are such big issues in the North, especially for women:

[E]very woman is vulnerable in the Northwest Territories. You can have a home one day and it can be gone the next day. Part of it goes back to the expensive living in a community. Part of it goes back to the lack of housing in a community, meaning that the government, in many communities, is the only housing provider. If they boot you out, you are booted out. There really is

²²¹ *Ibid*, p. 12.

nowhere to go. The other huge factor is behaviour and circumstances of partners, meaning that many of the women we see have lived and live in violent relationships. They are financially penalized and they are evicted based on their partner's behaviour, drug use and all that sort of thing. There is relocation of women from one community to another. Half of the Northwest Territories' population lives in Yellowknife. That is a pretty shocking outcome. Many of the women I talked to over many years now are fleeing all kinds of things from their home community because resources are not invested in the small communities. Then they come to Yellowknife because they think that it is better and different. It really is different, but it is not better. They end up in an urban environment. They do not quite know how the city functions as it functions very differently from the communities.

– *Evidence*, February 19, 2008

As Ms. Hache's testimony suggests, a lot of the housing and homelessness problem found in the capital cities of Whitehorse, Yellowknife and Iqaluit actually stems from problems in more rural parts of the territories.²²² Kevin Menicoche, the Member of the Legislative Assembly of the Northwest Territories for Nahendeh, for example told the committee that "there is a lot of overcrowding in our smaller communities" (*Evidence*, February 19, 2008). Still, the broad trend seems to be for the housing and homelessness problem to concentrate in "urban centres," including smaller regional centres. Gordon Van Tighem for example relayed a conversation he had with the Grand Chief of the Tlicho people, who have a land claim agreement covering some 39,000 square kilometres largely to the north of Yellowknife:

About a year ago, the Grand Chief of the Tlicho phoned me up and said, "I cannot understand that our central community, Behchoko (2006 population 1,894, up 22% from 2001) has developed the problem of homelessness. We have people who have no place to live." I think that is the key answer. Behchoko became the regional centre. It was where the Tlicho government was established and, in our case, Yellowknife is a regional centre. This is where you have access to those types of services. It is a larger centre. You can come here and join in. The majority of the people who make up the shelter population primarily are ones who have followed relatives who have moved from the traditional economy to the wage economy and fallen into some challenges or problems in doing that, people who have a longstanding challenge with substance abuse and people who have a need for assistance with their mental health.

– *Evidence*, February 19, 2008

²²² It is also important to bear in mind that by at least some definitions (and certainly from a southern perspective), the three territorial capitals and especially Iqaluit (population 6,184) would be considered rural.

It is clear that housing and homelessness are pressing, urgent concerns across the North. It is also clear that the current policy approach is not working. In its study of housing and homelessness in the North, the YMCA Yellowknife study offered 16 recommendations, including recommendations for a national housing policy sensitive to the needs of vulnerable women and the North (i.e., “needs-based funding instead of per capita funding), an increase in the supply of decent low-income housing (as opposed to “affordable” housing), more funding for emergency shelters and second-stage housing in the North, and recommendations aimed at increasing and improving the quality of evidence and research on homelessness in the north.²²³ With these suggestions in mind,

RECOMMENDATION 9-8: The committee recommends that the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) review and assess the National Homelessness Initiative and its successor, the Homelessness Partnering Strategy, as well as the Affordable Housing Initiative, to determine the extent to which they have served and (where applicable) continue to serve the needs of the North and are sensitive to the particular challenges faced by women in the North. This research should form the basis of the next generation of homelessness and affordable housing initiatives.

Conclusion

In our interim report, the committee quoted Dr. Harry Cummings, a professor in the School of Environmental Design and Rural Development at the University of Guelph, as warning the committee against the “tyranny of averages” (*Evidence*, October 31, 2006) – the tendency for many rural issues and concerns to be dismissed out of hand simply because the aggregate average numbers suggest there is no problem. As we insisted in that interim report, however, rural Canada is far from being a homogeneous “place.” The concerns of rural dwellers in Newfoundland and Labrador are not the same as those in rural Ontario or rural Saskatchewan or rural Alberta. This heterogeneity is perhaps most obvious when considering housing: Fort McMurray, Alberta and the three territories have dramatic housing shortages while Smooth Rock Falls, Ontario, suffers from an excess housing supply relative to the local economy’s current potential.

²²³ Some of the recommendations fall under territorial jurisdiction (see, for example, recommendation 7 (p. 149, which recommends addressing “landlord and tenant issues by reforming Territorial Landlord and Tenant Acts”), while others are dealt with in other chapters of this study (Recommendation 8 for example is to “implement poverty reduction strategies” (addressed in Chapter 7) while recommendation 13 is to “ensure access to affordable childcare” (addressed in Chapter 8)).

As with so many other themes in this report, it is also important to bear in mind that the measures proposed in this chapter would likely have beneficial effects above and beyond providing for the basic shelter needs of rural Canadians.

They also tie into several other aspects of our proposed strategy to halt rural decline and rural poverty. Housing renovations, for example, could be expected to generate environmental benefits by conserving energy. Housing co-ops depend on, and could strengthen, the bonds of social cohesiveness that have long characterized rural life. Proposed measures to tap into housing equity could help address the income needs of seniors. The ample rural housing stock has been, and should continue to be, used as a catalyst for rural economic development.

CHAPTER 10: CRIME AND JUSTICE IN RURAL CANADA

As a rural area, with agriculture and large tracks of forest, major grow operations have been detected, so it is not to say that there are no problems with drugs. In fact, we have had people come from other parts of Canada because it is seen as a quiet, remote area. In fact, some farm properties back in the South Mountain have experienced notable drug busts.

– Keith Robichaud, Chief Administrative Officer, Annapolis County,
Evidence, February 22, 2007

The depopulation of rural Canada allows opportunities for people to undertake those kinds of activities without scrutiny. Also, farmyards are not attended anymore, so you can get the chemicals you need or steal them. It is not necessarily the people living in rural areas who are doing those activities. Rather, people are taking advantage of the depopulation of rural areas; that is what you are seeing in some of those situations.

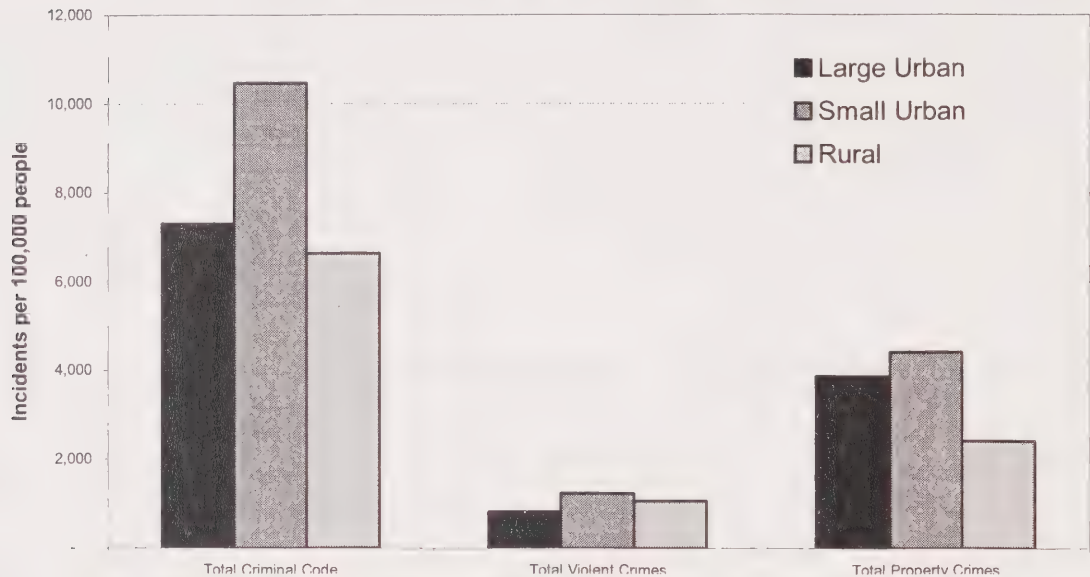
– Diane Martz, Research Manager,
Prairie Women's Health Centre of Excellence,
Evidence, November 23, 2006

Judging from the nightly news, crime would appear to be mostly an urban problem. Drugs, prostitution, and property crime seem distant from the traditional perception of rural Canada as a place where people rarely lock their doors, often leave car keys in their vehicles, and generally look out for each other.

The available data on crime in rural Canada tend to support this view. Figure 10-1 shows rates for total crime, violent crime and property crime for rural, small urban and urban Canada in 2004. In every instance, the rural Canadian crime rate is below the rate in urban or small urban areas or both.²²⁴ Figure 10-2 shows data for violent crimes in rural versus urban Canada, again for 2004. For all three types of violent crime, namely, sexual assault, robbery, and physical assault, the crime rate is considerably lower in rural Canada than in urban Canada.

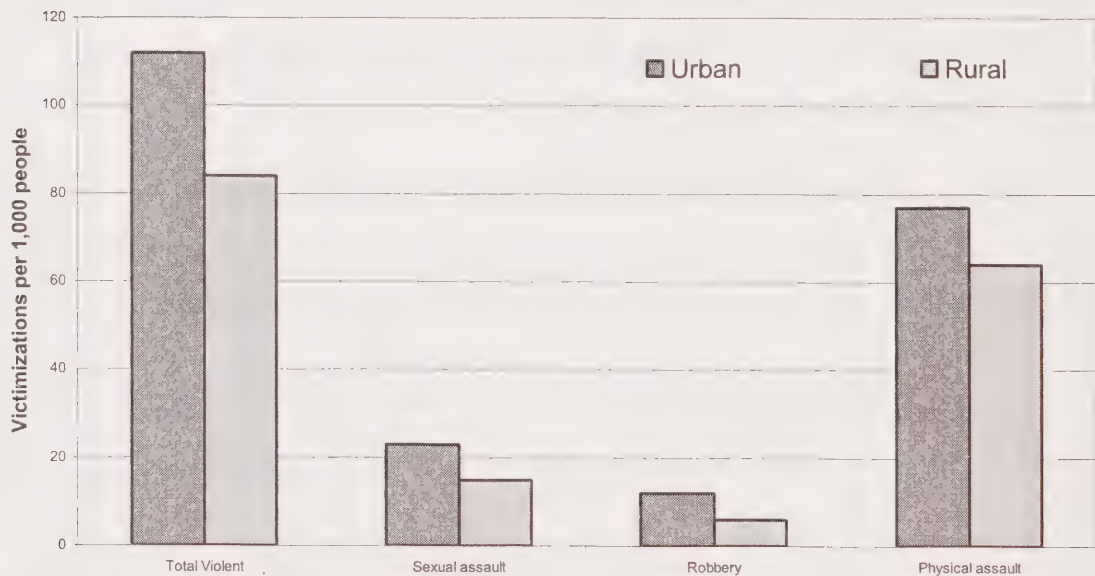
²²⁴ This study uses the census definition of rural; see Figure 10-1 for an explanation. Note that “small urban” could very well include many areas that most people would think of as rural, so it is important not to exaggerate the rural Canada “crime advantage.”

Figure 10-1
Crime Rates in Urban, Small Urban and Rural Canada, 2004



Source: Joycelyn Fancisco and Christian Chénier, "A comparison of large urban, small urban and rural crime rates, 2005," Juristat: Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada Catalogue No. 85-002-XPE, Vol. 27, No. 3

Figure 10-2
Violent Crime Rates in Urban, Small Urban and Rural Canada, 2004



Source: Maire Gannon and Karen Mihorean, Criminal Victimization in Canada, 2004, Juristat: Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada Catalogue No. 85-002-XPE, Vol. 25, No. 7

Some rural communities, such as Annapolis Royal in Nova Scotia, emphasize their low crime rates to entice urban residents to settle in their area. John Kinsella, the Mayor of Annapolis Royal, told the committee for example that people “deliberately move to the town of Annapolis Royal because they are attracted to the fact that we have a low crime rate” (*Evidence*, February 22, 2007). The committee, however, heard some disquieting evidence which suggests that the limited data on rural-urban differences in crime rates may mask important problems in some parts of rural Canada. In this chapter, the committee looks at two crime-related issues that came up over the course of our hearings in rural Canada, namely the proliferation of grow-op movements and the hidden nature of family violence in rural Canada. In the last section of the chapter, the committee looks at a third related issue, namely the difficulty many low-income rural residents face in obtaining legal-aid and poverty-law services.

Drugs, Grow-Operations And Organized Crime

The small little community of Maniwaki that has barely 6,000 people hit Global Television because there was a standoff in town. The rumble was drug-related, but there was also racism and all the other stuff. That is sad, but that is not only in Maniwaki. I think that is throughout rural Quebec, rural Ontario, rural Canada and it is a serious problem.

– Fred McGregor (testifying as an individual),
Evidence, June 8, 2007

Nicolet is a beautiful small town (population 7,827 in 2006) situated at the confluence of the Nicolet River and Lac St. Pierre in the heart of rural agricultural Quebec. It is a prosperous community by rural standards: its agricultural sector benefits from fertile land, it is conveniently close to Trois-Rivières (25 kilometres away, population 126,323 in 2006), and it has a large service sector that includes a provincial police training academy, the headquarters for both Sogetel (a telephone company that serves the Centre-du-Québec region which encompasses Nicolet) and the regional county municipality of Nicolet-Yamaska, as well as regional offices for l’Union des producteurs agricoles, Quebec’s Ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation, and several religious orders.

Nicolet, in short, hardly seems like the kind of community that might harbour a flourishing drug trade. But on 10 May 2007, roughly a week before the committee's hearings in Nicolet, the town made the provincial news because it and several other rural Quebec communities were the target of a drug bust operation by the Sûreté du Québec. In Nicolet alone, the Sûreté seized some 4,000 marijuana cuttings, 200 cannabis plants, and about 100 capsules of meta-amphetamines. The incident helped cement the area's reputation as the "golden triangle" of rural grow-operations in the province.²²⁵ On 18 May, 2007, appearing on his own behalf, local resident Robert Gendron told the committee that poverty, often hidden but still present, lies at the heart of the area's drug problem: "Poverty has resulted in our region becoming a drug producer. As you probably know, we have major problems with marijuana grow-ups in our region, and this is all linked to the issue of poverty. When people are without work, they try to find a way of managing. Drugs are an illegal activity and this is the wrong direction for people to take." (*Evidence*, May 18, 2007)

The committee heard evidence of similar problems in other rural communities. In Maniwaki, a two-hour drive north of Ottawa in the Gatineau area of Quebec, the committee was told that closures and shut-downs in the local forestry sector have led to high poverty rates and a serious drug problem. Darlene Lannigan, an assistant in the Maniwaki office of Lawrence Cannon, Minister of Transport, Infrastructure and Communities, shared with the committee anecdotes about the drug trade in local schools:

The poverty in this area is a major problem. Before working for Mr. Cannon, I taught at a high school here in Maniwaki and I taught at a high school in Gracefield, which is one of our smaller municipalities. Obviously, when there are no jobs, and there is not any money coming in, parents have to look to other alternatives to support their families. It is unfortunate that some people have to turn to crime. The most popular and profitable crime is drugs. We have many families who do not work, yet we see that they live very well. We wonder how they can live without a regular income. Obviously, we know where that money is coming from. The worse part is we also know that money comes from teenagers. I would like to say it is limited at the very worst at the high school level, but no, it is also in the elementary system. Mr. Cannon did a roundtable on crime in

²²⁵ See "10,000 boutures et plants saisis ; Mario Laplante fait partie des cinq individus arrêtés," *Le Nouvelliste* [Trois-Rivières], 11 May 2007, p. 3; and Ariane Lacoursière, "Importante saisie de drogue," *La Presse*, 11 May 2007, p. A10. A police spokesperson cited in the *Le Nouvelliste* article suggested that the cuttings were destined for nearby farmers' fields and/or greenhouses and noted that police typically try to stage these kinds of drug busts in springtime, ahead of the planting season.

Gracefield. We chose that area because it is one of the worse areas in the Upper Gatineau Valley. The police force informed us that the drugs that they call Maniwaki Gold and Gatineau Gold are exported out of our area into other provinces in Canada. At the school in Gracefield, high school students were pushing drugs for their parents. We also asked for the intervention of the RCMP, other police forces and social workers and so on and so forth. We also met with the students.

We advised the representative from the RCMP that when he comes into this area, it is not a normal area. He walked into the first classroom and said, "Children steal from their parents to buy drugs." I said, "No, it does not work like that here. The children are part of their parents' enterprise. They get up in the morning and say, 'It is okay because I do not have to pay for my drugs. I choose what I want on the table that my parents have not consumed the night before.' Also, they tell me to bring some to my friends." Principals or vice-principals met with students in who told them how much they had sold. It was a very good enterprise. They were talking like real business people and saying, "I sold so much of this and so much of that and my business is very good, but now I have to recruit people to sell more." So now, we are going into the elementary system.

– *Evidence*, June 8, 2007

Economic prosperity in rural and formerly rural communities can also create a ripe environment for the drug trade and organized crime. In his testimony, Michel Aubin, director of drugs and organized crime for the RCMP, noted for example that "the oil industry, for one, has injected enormous wealth into previously small, isolated communities. The booming diamond industry in the North has brought similar success. With this increased wealth comes increased opportunity for criminal organizations to infiltrate these communities." (*Evidence*, February 26, 2008)

Despite this strong anecdotal evidence, there is unfortunately little in the way of nationwide data that could provide a full sense of the breadth and depth of the rural drug trade and rural grow-operations. The little we do know suggests that rural police have reason to be concerned about the drug trade. Mark Allen, Manager of the Crime Prevention Section of the Ontario Provincial Police (OPP)'s Investigation Bureau told the committee for example that in Ontario, there has been a sharp increase in the number of outdoor versus indoor grow-operations, with the latter typically found in urban areas and the former most often found in rural areas:

In 2002, our Drug Enforcement Section, DES, dismantled 480 indoor grow operations and 249 outdoor grow operations. Since that time, DES has seen a steady decline in the indoor grow operations but a steady increase in outdoor grow operations. The ratio of outdoor to indoor grow operations has been continually reversing. In 2007, of the 551 grows we dismantled, 365 were outdoor grows as opposed to 186 indoor; two-thirds of them were outdoors. A number of reasons could be cited for this shift. One reason is increased enforcement on indoor grows has pushed growers to rural outdoor operation. The second reason could be economics. [...] land is cheap in rural areas and one annual marijuana harvest could be equal to the annual harvest of 10 indoor grows. Finally, the rural nature of where most grows are located often makes detection more difficult, and, in general, our officers are spread more thinly in rural areas.

– *Evidence*, February 26, 2008

Nationally, the Research and Evaluation Branch of the RCMP in 2005²²⁶ conducted what it called “groundbreaking research” on the policing of organized crime²²⁷ in rural Canada. It found that, for a variety of reasons, organized crime is not seen as a priority for rural police officers even though across the country, “illegal drugs were probably the most important concern identified in all the regions visited”²²⁸ and “drug activity is seen as the main example of linkages with organized crime.”²²⁹ The RCMP study suggests that one of the main reasons for the low priority accorded to organized crime is that rural police officers have difficulty identifying organized criminal activities that do not fit stereotypes “such as ‘Mafia’ based groups or motor cycle gangs which, in most locations are not a concern. [...] In other words, organized crime is present but rather difficult to define and identify in their areas.”

Rural police are also, however, hampered in their efforts to address organized crime by the nature of the locations where they work. Routine police activities require extensive and time-consuming travel, leaving “surprisingly limited” time for “attending to such activities as criminal matters, service-related functions and order maintenance.”²³⁰

²²⁶ Marcel-Eugène LeBeuf, *Organized Crime and Policing in Rural and Remote Canadian Communities: A Study of Police Officers' Perceptions and Current Actions*, Royal Canadian Mounted Police Research and Evaluation Branch, 2005, available upon request at: http://www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps/oc_remotecomm_e.htm.

²²⁷ In the Criminal Code of Canada, a “criminal organization is three or more persons formally or informally organized for the purpose of committing a criminal offence for direct or indirect benefit.”

²²⁸ LeBeuf (2005), p. 18.

²²⁹ *Ibid.*, p. 6.

²³⁰ *Ibid.*, p. 24.

In other words, rural detachments are often understaffed. In the Yukon for example, the committee was told that there are no police patrols of the Territory's highways whatsoever, although there are, according to Larry Bagnell, Member of Parliament for the Yukon, "... RCMP stations in each community, but they seldom go outside their community, unless they are coming into Whitehorse for meetings or whatever. So there is no highway patrol" (*Evidence*, February 18, 2008). In Yellowknife, Mira Hall, chair of the Women's Committee and Territorial Representative of the National Anti-Poverty Organization (NAPO), told the committee how the lack of police officers in the North has direct bearing on women: "The problem of not having RCMP in each community is demonstrated by women phoning my office, looking for emergency protection orders. They have phoned RCMP stations who say that they will deal with it the next time they fly in. That leaves the women at risk. I am incredibly surprised that our murder rate is not higher." (*Evidence*, February 19, 2008)

High turnover rates mean that rural police detachments often lack the skilled staff necessary to investigate organized crime or even access the RCMP's National Crime Database (where organized crime activity is registered). The geography itself impedes surveillance and search, while providing potential hiding places for criminals. Finally, there is the very different nature of attachment to the community in rural versus urban settings. As the RCMP study notes,

Rural policing is different from city policing in many important respects. Small town/rural policing requires that members drive long distances to cover the territory, show an active daily presence in the community, and maintain social relations with the community outside police duties. It requires being closer to the community, handling a wide range of community and social problems not necessarily related to law enforcement, and responding to what communities perceive as major local issues.

In the conclusion to its study, the RCMP offers four recommendations on ways to better address organized crime in rural Canada. These include disseminating the study itself to rural detachments to increase awareness; setting up on-line training programs related to organized crime; focusing more on helping rural officers adapt to information technology; and undertaking a follow-up study to look at the "social impacts of organized crime in rural and remote communities."

The committee supports these recommendations but notes that its work on this chapter, and even the RCMP study itself, were hampered by the lack of solid research on the nature of rural policing and rural crime in Canada. More research is needed in this area. As the RCMP study notes, “although many Canadians live in these communities, researchers have paid very little attention to rural crime and none at all to rural organized crime.” A review of the report’s bibliography reveals just how true this is – the report does not cite a single published report on policing in rural Canada, although it does reference a handful from the United States and the United Kingdom.

RECOMMENDATION 10-1: The committee recommends that the federal government implement the recommendations contained in the RCMP study entitled “Organized Crime and Policing in Rural and Remote Canadian Communities” and that the RCMP, along with the proposed Department of Rural Affairs, fund additional research into rural crime and rural policing.

The Hidden Nature Of Domestic Violence In Rural Canada

Our experience shows that particularly in the northern parts of our province, when there is a downturn in the economy, such as when a major local employer closes, stress levels among those affected increase. The levels of family conflict, including domestic violence, also increase as families try to cope with the loss of employment. Historically, Ontario's northern economy has been steeped in natural resources. The depletion of natural resources, combined with other economic factors, has contributed to the depopulation of northern and rural communities. We also recognize that there are a number of risk factors contributing to both the continuation and under-reporting of domestic violence and abuse generally. Those factors include isolation; lack of support services, including women's and children's shelters in rural communities; lack of transportation and substance abuse. In essence, many victims of domestic violence simply feel trapped. Resources are limited, distances are significant to social agencies that could help and, in many cases, victims feel they have no alternative but to remain in the situation and endure the abuse. Other factors that may affect a victim's decision to report abuse may include the following considerations: Who will take care of the farm, home or business when the offender is removed? Who will ensure the safety of children and pets if a victim decides to leave? In certain circumstances, based on ethnic origins, issues of social acceptance come into play.

– Mark Allen, Manager of the Crime Prevention Section of the
Ontario Provincial Police (OPP)’s Investigation Bureau,
Evidence, February 26, 2008

Part of the challenge of studying and trying to understand crime in rural Canada is that rural communities tend to deal with crime differently than urban areas. In many

cases, criminal activities, especially domestic violence, go unreported. The same tight social bonds that are one of the main strengths of rural communities can also restrict the willingness of victims to report incidents of domestic violence to police officers, most of whom are perceived (and are) “outsiders” to the community (i.e., from “away”). The RCMP study notes, for example, that

citizens of remote and rural communities tend to be long-term residents. Long-term stability is really in the hands of the community and some potential instability may come from the police themselves. People that belong to a community for a long time (often several generations), tend to settle their problems informally among themselves, especially if there is no major criminal element involved. Even criminal behaviours such as physical violence may not be reported.²³¹

Despite the reluctance of some rural Canadians to report criminal activities and especially incidents of domestic violence, the committee heard from a number of witnesses who cited anecdotal evidence which seems to suggest that the stresses caused by rising unemployment, declining populations and seasonal work are leading to an increase in the reported incidence of family violence in some parts of rural Canada.

The committee heard some first-hand evidence to this effect at its hearings in Kapusaksing, Ontario (population 8,509 in 2006, down 7.9% from 2001), a community with an economy that is largely dependent on the forestry sector and which ranked third in Statistics Canada’s list of the top 10 communities experiencing the largest population declines between 2001 and 2006.²³² Mona Comeau, Services Manager at the Jeanne Sauvé Family Services in Kapuskasing, told the committee that:

We have kids and families coming to our attention with more complex needs than in the past. We are dealing with a lot of high-risk families. There has been an increase in domestic violence. An unbelievable number of referrals are made at our agency and there has been an increase over the last several years, more so with regard to domestic violence and substance abuse, which I referred to a while back. Of course, as you mentioned, that has an impact on children as well. It has an impact on the resources and the services that we need to put in place.

– *Evidence*, June 1, 2007

²³¹ *Ibid*, p. 17.

²³² See: <http://www12.statcan.ca/english/census06/analysis/popdwell/Subprov7.cfm>.

In Prince George, British Columbia, another forestry-dependent community, the committee heard similar evidence. Theresa Healy, an adjunct professor at the Department of Gender Studies and the School of Environmental Planning at the University of Northern British Columbia, told the committee for example that “the economy in the North goes with boom and bust, and I believe that violence in the family, depression, mental health issues and so on all arise because of a man’s lack of capacity to find another job when all he has ever done is work in the woods and that has been undermined.” (*Evidence*, March 5, 2007)

Sharon Hill, Executive Director of the non-profit New Focus Society child care resource and referral service, said that domestic violence is especially problematic in Quesnel, British Columbia, a forestry-dependent community about 120 kilometres south of Prince George whose population fell 7.1% between 2001 and 2006: “Quesnel has a higher than normal incidence of domestic violence due to the stressors brought on by seasonal employment, a fact of a forestry resource industry, and that impacts the children of these families who learn to solve their problems through violence, thus continuing the cycle.” (*Evidence*, March 5, 2007)

Marjory Gaouette, Director of Programs of the Foundation for Rural Living, told the committee that based on her years of experience in violence and abuse prevention with the Canadian Red Cross, the problem of violence, while not always caused by poverty, does tend to grow more acute as a rural community goes into decline.

One of the points in a declining community where your supports become less and less [...] is that the human supports have less capacity to deal with community and other family problems because they are so engaged in their own situations that these become exasperated and hidden. This lack of support can push some families into abusive situations that may not have existed if adequate supports were available to them. I am referring to financial support and the ability to meet basic needs such as food, housing and clothing. Without the ability to meet basic needs people become unable to interact with the community and the social network that can help with these problems. It is a huge issue in isolated rural and Aboriginal communities that have few social networks and resources.

– *Evidence*, March 29, 2007

Similarly, Diane Martz, Research Manager at the Prairie Women’s Health Centre of Excellence, noted that “in terms of more criminal kinds of behaviours and so on, what I

have heard anecdotally — again, we have not looked at this systematically — is that some of the mental health cases that are being seen, certainly with people under stress and so on, do involve incidences of family violence. The Farm Stress Line is documenting that as well. When people get very stressed, some of those behaviours seem to come out.” (*Evidence*, November 23, 2006)

Once caught up in a cycle of domestic violence, it can be difficult for victims who live in rural Canada to escape an abusive situation. In our interim report we quoted Dr. Tony Fuller, a professor in the School of Environmental Design and Rural Development at the University of Guelph, as saying that “the flash points in abusive relationships were often about who gets the keys to the single car in the household. It is very easy for males to commandeer the keys and therefore trap females in remote, isolated, rural situations” (*Evidence*, 31 October 2006). At our hearings in Athens, Ontario, Dianne Oickle, a registered dietician and public health nutritionist at the Leeds, Grenville and Lanark District Health Unit, shared with the committee anecdotal evidence that supported Dr. Fuller’s claim:

I work with many teenage and young moms, women living in poverty and single moms in various family structures. Anecdotally from the clients that I have had, I can tell you that a large proportion of those moms, whether teens or adults, live rurally with limited transportation. “Rurally,” for some of our clients means down a dirt road in between the gas station and the town that is 20 kilometres down the road. It is very rural. Beyond the typical physical health risks that they face, they are at increased risk of becoming caught in a violent family situation, for instance, because they do not have the transportation to escape it. They face an increased risk of violence.

— *Evidence*, March 30, 2007

In Canada’s three northern territories, it is especially difficult to escape family violence situations because of the small population and vast distances that separate communities in the North from social services in the rest of Canada. Barbara Powick, Executive Director of Kaushee’s Place (in Whitehorse), explained:

One of the things we see a lot in the North, and I have worked in other transition houses in the south and you did not see this as much as you do up here, is I am going to use the words “a mobbing mentality” because I do not know how else to say it, especially in the communities. If an offender will enrol their family into abusing the women also and containing it, concealing it, maintaining this silence

around it. The women's response, of course, are quite normal. They might pull out of activities. They might have a difficult time engaging. They may have suicidal thoughts. They may be depressed. They go to the doctor. Those are pretty much the common signs of depression. So a lot of these women who are experiencing violence in the North are so misrepresented. They will go to the doctor and get anti-depressants which are going to numb their ability to respond quickly to an onset of violence. One of the normal responses to deal with violence is you do not sleep very well. Of course, you do not. You need to be a light sleeper to just survive. So the medication just complicates things. Then, she may go to a lawyer who, again, kind of misinterprets who she is, what she has gone through. Just that incredible state, if you can imagine living in a town where you might have a few hundred people and a third of those people are connected to the family of your abuser and they are concealing and turning things around so that your whole framework on how you perceive things is compromised. Your whole ability then to start thinking, "Am I crazy", there is this whole contextual thing that happens in the Yukon that really affects the mental, emotional and spiritual wellbeing of women in the Yukon.

– *Evidence*, February 18, 2008

Ms. Hall from NAPO relayed similar evidence:

I have met women who are brought into Yellowknife because they have been so badly abused in their communities and have not been able to access support from a community base because their abusive partners are related to everybody else there. I have met people who have had difficulty accessing income support in their communities because they have to access it from an income support officer who is the brother, sister or grandmother of an abusive partner whom they have left.

– *Evidence*, February 19, 2008

Exposure to violence, especially in early childhood, can have a lasting impact on an individual. At the committee's hearings in Humboldt, Saskatchewan, Linda Nosbush, Chair of the Ministerial Advisory Board on Early Learning and Child Care for the Minister of Learning, shared with the committee some anecdotal evidence based on in-depth interviews with 15 young girls who were part of a street gang in Prince Albert, Saskatchewan (population 34,138 in 2006, down 0.4% from 2001) but originally from rural areas:

All the girls, except one, describe troubled homes where parents were frequently violent and abusive to them. A number describe early and prolonged sexual exploitation from family members. How can people learn to trust when they are physically, sexually and emotionally exploited from a very young age? Four participants provided vivid descriptions of this early and prolonged exploitation,

some beginning under two years of age; others alluded to it in passing, as if it were the norm.

– *Evidence*, March 8, 2007

To a significant extent, the problem of violence and especially domestic violence in rural Canada is best addressed by tackling the factors that cause and/or exacerbate that problem, namely, the poverty that often is part and parcel of rural unemployment; depopulation; and inadequate access to services (health, education, transportation and others). These are all themes that require long-term approaches and which the committee looks at elsewhere in this study. In the meantime, the federal government can play two vitally important roles right away. First, it can fund badly needed academic and community-based action-oriented research into the unique features of domestic violence in a rural setting.²³³ Second, applying this research, it can use its Family Violence Initiative²³⁴ to fund regional forums where federal, provincial/territorial and community leaders (RCMP, volunteer groups, social service agencies) as well as survivors of domestic violence can get together to devise the appropriate response to the problem for the *local* context. As the committee testimony clearly demonstrates, the solutions to domestic violence in the far North are likely to be quite different than those suitable to rural southern Ontario.

RECOMMENDATION 10-2: The committee recommends that the federal government fund academic and community-based action-oriented research into the causes of, and response to, domestic violence in rural Canada. Applying this research, the federal government should take a leadership role, through its Family Violence Initiative, and support regional forums that bring together federal, provincial/territorial and community leaders, non-governmental organizations, front-line service providers, and survivors of domestic violence in order to develop appropriate responses to family violence in rural areas.

²³³ The need for this research was confirmed in informal conversations with leading experts and practitioners, including Ms. Martz from the Prairie Women's Health Centre of Excellence.

²³⁴ The federal government created the Family Violence Initiative (FVI) in 1988 with the long term goal of "reducing the occurrence of family violence in Canada." Since 1996, the initiative has had \$7 million in permanent annual funding. For more information on the FVI, see Public Health Agency of Canada, "The Family Violence Initiative (FVI): Reducing Family Violence - A Comprehensive Federal Approach," available at: : http://www.phac-aspc.gc.ca/ncfv-cnivf/familyviolence/initiative_e.html

Legal Aid Services In Rural Canada

Poverty intersects with the justice system in other important ways. For example, many low-income Canadians cannot afford the kind of legal representation they need to adequately defend themselves in criminal cases or to settle civil disputes in areas that fall under the heading of “poverty law,” namely matters relating to housing law, consumer/debt problems, work-related issues such as employment standards and occupational health and safety and income maintenance law linked to programs such as Employment Insurance, the Canada Pension Plan, welfare/social assistance and family benefits. Jeanette Savoie, a Barrister and Solicitor who is hoping to start a non-profit poverty-law clinic in Yellowknife, Northwest Territories, explained the difference between poverty-law and more traditional practices:

In the traditional practice of law, a client identifies his or her own legal need, brings a problem to the lawyer, and instructs the lawyer as to his or her wishes. By way of contrast, the economically disadvantaged often lack information about their rights and entitlements. They may also be unable to bring forward their legal claims because of the destabilization of their lives by abuse or homelessness, or because of their illiteracy, lack of education and often the discrimination they suffer in their day-to-day lives because of those social conditions, or the fact that they often do not speak English or French as a first language, and the inability to access resources and communication facilities in isolated communities.

– *Evidence*, February 19, 2008

In theory, legal aid services are designed to help low-income individuals with these kinds of disputes. In practice, legal aid coverage is often limited. Darren MacLeod, the managing lawyer at the Annapolis Royal Office of Nova Scotia Legal Aid, told the committee for example that funding constraints mean that his office deals strictly with criminal cases “where there is a risk of incarceration” and “significant” family law matters involving children. Consequently, clients with poverty-law type cases are turned away:

If you are poor in most of the country, and Nova Scotia in particular, and you have any other legal issue, you will go without legal representation. Hence, anybody facing a Canada Pension Plan appeal, an EI appeal, a social assistance appeal, a landlord-tenant dispute, debtor-creditor relationship, property issues upon the breakdown of a marriage where there are no children or something of that nature, will go without legal representation.

– *Evidence*, February 22, 2007

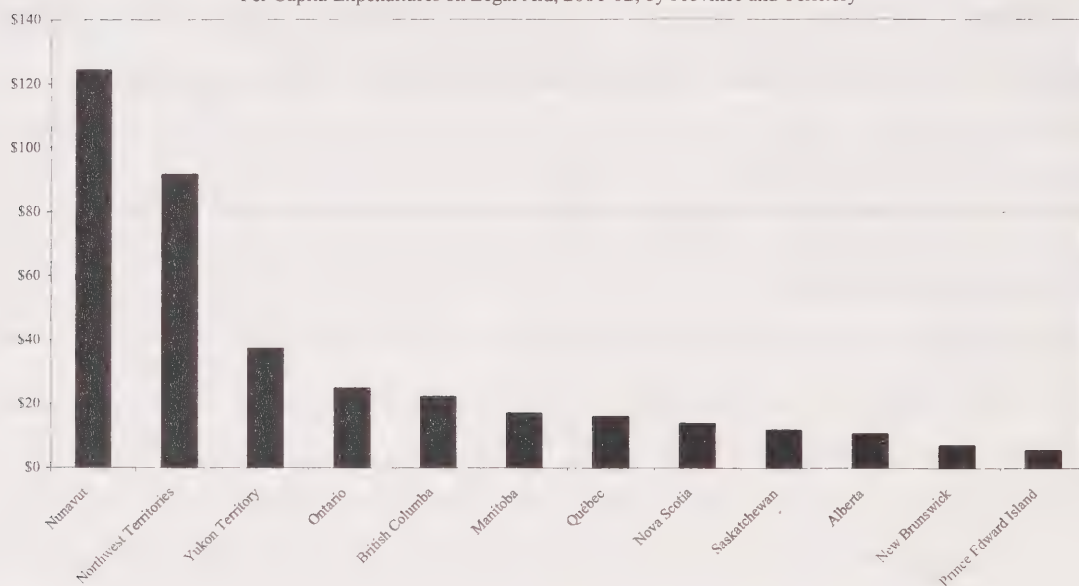
In many parts of rural Canada, the income barrier is compounded by transportation, language and cultural barriers, especially in some of the more remote northern parts of the country. Paul Nettleton, the Poverty Law Counsel with the Legal Services Board of Nunavut, told the committee that he is the *only* poverty-law lawyer for Nunavut, an area one fifth the size of Canada where air travel is the principle means of transportation and where many are confused by the complexities of social programs designed for another culture and way of life:

In fact, there are real challenges associated with servicing the entire territory, not just in my position, but for all of us involved in Legal Services. For instance, Inuit court workers, we have less than half of the communities in this territory with court workers because we simply do not have the funds for those court workers. There are three family lawyers servicing the entire territory, with hundreds of applications on the desk of our head office which is located in Gjoa Haven and many more coming in on a daily basis representing clients who have huge issues around housing, custody access support. We really are in a state of crisis with respect to the funding in our ability to serve this vast territory.

– *Evidence*, February 21, 2008

The evidence bears out Mr. Nettleton's point. *Per capita* expenditures on legal-aid services in the three territories far outstrips expenditures in the provinces, as shown in Figure 10-3:

Figure 10 -3
Per Capita Expenditures on Legal Aid, 2001-02, by Province and Territory



Source: Adapted from Karen Hindle and Philip Rosen, *Legal Aid in Canada*, Library of Parliament Publication PRB 04-38E. Note that data for Newfoundland and Labrador were unavailable

What can the federal government do to address this situation? While the administration of justice falls under provincial/territorial jurisdiction, the federal government has helped fund legal aid services since 1972, when it first established a cost-sharing arrangements with the provinces in which it contributed up to 50 cents per person per province for criminal legal aid and delivered funding for civil legal aid through the 50-50 cost-shared Canada Assistance Plan (CAP). Since the termination of CAP in 1995, it is difficult to say how much the federal government contributes to *civil* legal aid since these monies are transferred as part of unconditional block funding paid to the provinces under the Canada Social Transfer (CST). Provinces can effectively allocate CST money, including money ostensibly targeted for legal aid, as they see fit. Federal funding for *criminal* legal aid, for its part, has fluctuated widely since the mid-1990s, declining in the later part of the decade to as low as \$79.8 million but then rising again to a high of \$124.7 million in 2004-05 and then hovering around \$120 million a year more recently.

Despite the recent increases in *criminal* legal aid funding and notwithstanding uncertainty over the precise amount of *civil* legal aid assistance, there is nevertheless

widespread concern that Canada's legal aid system is under resourced. In 2002 for example, lawyers in Ontario engaged in 'wildcat strikes' because of low pay, while in British Columbia the Law Society censured the provincial Attorney General for cutting provincial support to legal aid.²³⁵ Several Supreme Court of Canada justices have called upon the federal and provincial/territorial governments to increase legal aid funding. Retired Justice Louise Arbour wrote, for example that "there's certainly no perception in the public that legal assistance is in as much jeopardy as the health-care system, but we can't wait for that. There will never be a public outcry about public funding for legal assistance. But I think that in a society that more and more relies on very complex law to regulate social order, you cannot at the same time deprive people of legal assistance."²³⁶

More recently, in the summer of 2007, all 10 provincial justice ministers came to Parliament Hill to seek increased funding for legal aid services.²³⁷ In November 2007, the provincial/territorial Ministers of Justice and Attorneys General issued a press release indicating that their "highest priority" was their "unanimous concern about the ability of Canadians, particularly vulnerable women and children, to access the justice system."²³⁸ The press release went on to note that:

Legal aid is an essential element of providing Canadians with this access. In particular, provincial/territorial ministers pressed the federal Minister of Justice to recognize the shared responsibility for delivery of legal aid to Canadians, to increase federal funding for criminal legal aid, and to provide new funding to support civil legal aid. The federal Minister of Justice stated that support for families is a priority area for the federal government. The federal minister also stated that he is committed to raise provincial/territorial concerns with respect to civil legal aid with the federal Minister of Finance and encouraged the provincial/territorial ministers to also raise the issues with their finance ministers

As Ms. Savoie and Mr. Nettleton's testimony suggests, delivering legal services in the territories and other northern remote areas is complicated by vast distances plus

²³⁵ Karen Hindle and Philip Rosen, *Legal Aid in Canada*, Library of Parliament Publication PRB 04-38E, p. 24.

²³⁶ Kirk Makin, "Crisis in Legal Aid Dire, Arbour Warns," *The Globe and Mail*, 2 March 2002, p. A1.

²³⁷ Government of Newfoundland and Labrador, "Provinces Call for Increased Federal Funding For Legal Aid," *News Release* 21 June 2007, available at: <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2007/just/0621n09.htm>.

²³⁸ Canadian Intergovernmental Conference Secretariat (CICS), "Federal, Provincial and Territorial Ministers Responsible for Justice and Public Safety Meet," *News Release Reference Number* 830-926/004k, available at: http://www.scics.gc.ca/cinfo07/830926004_e.html.

language and cultural barriers. Since 1996, the federal government has helped fund legal aid in the territories through what are called Access to Justice Agreements (AJA).²³⁹ These agreements are designed to take into account the unique challenges of the far north, namely the fact that, according to Justice Canada, “(s)mall populations and great distances, distinct community and cultural traditions and language differences require finding innovative means of planning and delivering justice services in Canada's three territories.”²⁴⁰ Funding under these agreements has stagnated at around \$4.9 million since 2003-04 despite, according to our witnesses, a sharp increase in the need for legal aid. Quoting a *Globe and Mail* story entitled “In Nunavut, an Epidemic of Violence and Despair,” David Wilman listed some depressing statistics that speak to the context that creates such a pressing need for legal aid:

Deaths by suicide, 8.3 times the national average,²⁴¹ about 40 times the national average for males in the age range 15 to 24; median income, \$49,000, about \$10,000 less than the national median of \$58,000.²⁴² [...] High school graduation rates, 25.6 per cent compared to 75.6 per cent in other parts of Canada; infant mortality, 16.1 per 1,000 live births compared to 5.3 per 1,000 nationally; age of the population, very young compared to national averages, with a very small proportion of people 65 years and older. [...] The crime rates for homicide, assault and sexual assault are 3.5, 6 and 8 times the national average respectively.

– *Evidence*, February 21, 2008

In his testimony, Mr. Nettleton recommended that the federal government, at a minimum, provide funding that would help clear the backlog of cases that have amassed at the Legal Services Board of Nunavut:

I think one of the things that needs to be addressed is the current backlog, particularly in the area of family law. It is just unacceptable that hundreds of applications for assistance should be sitting on a desk in Gjoa Haven. We simply do not have the resources to even assign those files. Last year, I think the shortfall with the limited budget that we had was somewhere in the range of \$700,000. Again, we have taken on more commitments. I expect there will be further

²³⁹ The agreements cover funding under Justice Canada's Legal Aid, Aboriginal Courtworker and Public Legal Education & Information program.

²⁴⁰ Justice Canada, “Access to Justice Agreements,” available at: <http://www.justice.gc.ca/en/ps/pb/arr/access.html>.

²⁴¹ The figure quoted in the article is actually 8.9 times the national average. See: Katherine Harding (with a report from Dawn Walton), “In Nunavut, an epidemic of violence and despair,” *Globe and Mail*, 13 January, 2007, p. A1.

²⁴² The figures cited in the *Globe and Mail* text are actually \$49,900 and \$58,100. See, “Alex Dobrota, “Optimistic fresh start has gone unrealized; New government faces old problems,” *Globe and Mail*, 13 January, 2007, p. A7.

shortfalls with respect to next year's budget. There needs to be a real recognition, first of all, that our budgetary issues need to be addressed by the federal government primarily and, secondly, sitting down and working through us, what would be adequate, what would be appropriate with respect to legal services funding here in this territory.

– *Evidence*, February 21, 2008

The committee believes that the federal government must act quickly to address the backlog of legal aid files in Nunavut and wherever else they may exist in the territories. It further believes that governments must do everything they can to minimize the income, access, and cultural barriers to justice, whether in matters related to criminal or civil law. Therefore,

RECOMMENDATION 10-3: The committee recommends that the federal government increase funding under its Access to Justice Agreements in order to clear the backlog of legal aid-related cases in the North. It further recommends that the federal government increase funding for criminal and civil legal aid services. Funding for civil legal aid services should be provided on the same basis as criminal legal aid.

Conclusion

It is difficult to get a true picture of the crime problem in rural Canada. In its review of organized crime in rural Canada, the RCMP lamented the lack of adequate crime data on Canada's rural areas, a vast geographic space which, it is important to remember, is home to almost 6 million Canadians, or almost 20% of Canada's population. It is unacceptable that so little is known about illegal activities in these areas – activities that, as indicated in the earlier discussion of grow-ops, may have far-reaching effects in both rural and urban Canada. The committee's recommendations are aimed at filling this gap.

The committee also believes it is important to stress the connections between crime in rural Canada and other issues addressed in this report. As many of our witnesses pointed out, criminal activity in rural Canada can often be traced back to declining rural economies, the seasonal nature of much rural employment, and of course rural depopulation – all trends that, in turn, erode the fabric of the community, putting strains on services and activities such as the volunteer sector, the cooperative sector, social economy enterprises, and of course sports and recreational activities that could lessen the incidence of violence. These trends are only compounded, of course, by severe shortages

in the availability of legal-aid services in rural Canada. Marjory Gaouette reminded us of these linkages in her remarks to the committee at its hearings in Kapuskasing, Ontario:

Besides addressing education around child abuse and what contributes to it and how we need to stop it, those social networks are critical to engage people. That is what is really crumbling in rural communities when you talk about poverty and access to services. It is not just having the services; it is being able to access those services. It is not just being able to get people to the recreation centre. After you get them there, what about the user fees? It all ties in together. You need to meet your basic needs and you need that social network to keep you healthy, active and engaged.

– *Evidence*, March 29, 2007

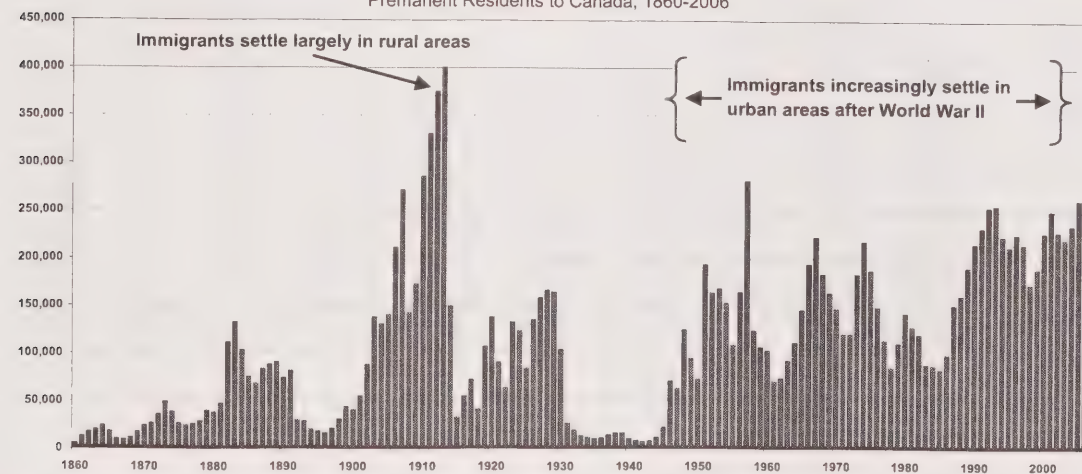
CHAPTER 11: IMMIGRATION – REPOPULATING RURAL CANADA

Once you start bringing immigrants in, you get a multiplier impact where more immigrants come, and that makes the community more livable because it has more services. The problem is that many rural communities do not have the immigrants and it is difficult to attract them.

– Mark Partridge, Adjunct Professor,
Department of Agricultural Economics, University of Saskatchewan,
Evidence, October 26, 2006

It is a truism that Canada is a nation built by immigrants. A fact that is less familiar, perhaps, is that until World War II new immigrants to Canada settled disproportionately in rural areas. Figure 11-1 depicts the annual volume of immigration to Canada from 1860 to 2006. The first big wave of immigrants in the early 20th century often settled in rural Canada, helping to populate the vast areas of the Western provinces and, to a lesser extent, northern Quebec and northern Ontario.

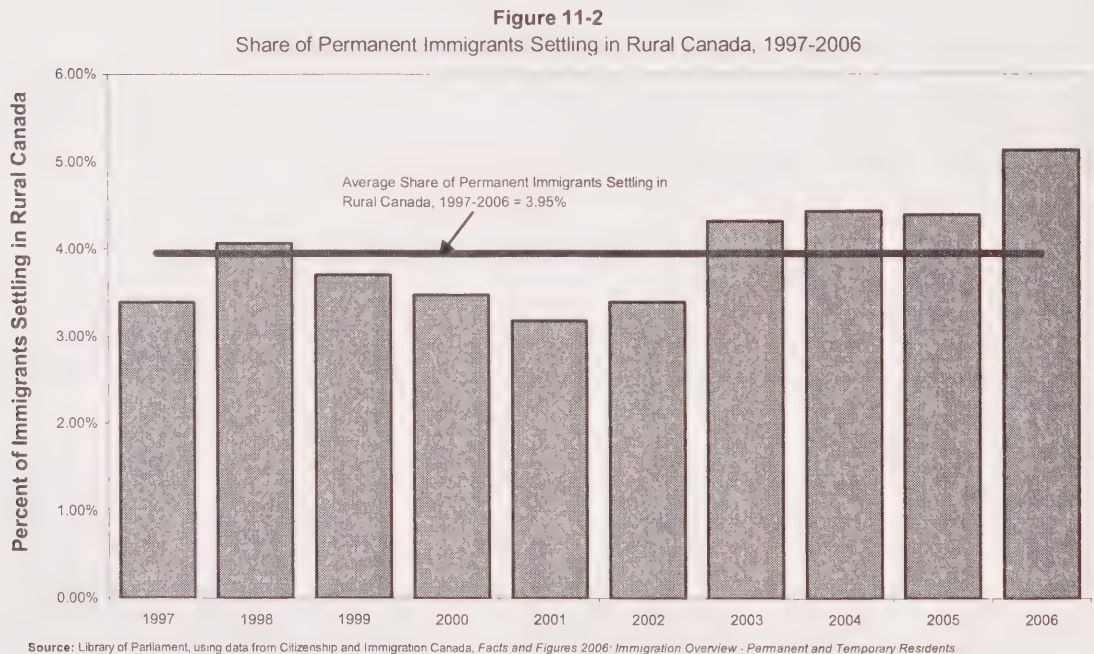
Figure 11-1
Permanent Residents to Canada, 1860-2006



Source: Library of Parliament, using data from Citizenship and Immigration Canada, *Facts and Figures 2006: Immigration Overview - Permanent and Temporary Residents*

After World War II, however, immigrants settled largely in urban areas. In strictly demographic terms, this trend, together with Canada's recent history of low fertility rates, accounts for rural Canada's declining share of the population. In other words, this decline is explained not so much by the fact that rural Canada is losing people to urban areas – which is of course occurring in many rural areas – as by the fact that urban areas are attracting almost all of Canada's new immigrants. As Larry Bourne, a professor of

geography at the University of Toronto pointed out to the committee, “Which communities in Canada grow and which do not is increasingly a function of their ability to attract and retain migrants” (*Evidence*, March 27, 2007). By way of illustrating this situation, Figure 11-2 depicts rural settlement patterns since 1997. It shows that, on average, only about 4% of new immigrants to Canada settled in rural areas, while the other 96% settled in Canada’s crowded and sprawling urban areas.²⁴³ This means that, on average, only 9,000 of the 225,000 immigrants who arrive in Canada every year end up in rural areas despite the pressing need for skilled labour in many parts of rural Canada – a need that urban Canadians are unlikely to satisfy through internal migration.



²⁴³ In this case, “rural” is defined as all areas outside of census metropolitan areas and census agglomerations as identified and defined by Statistics Canada in the 1996 Census. In Prince Edward Island, for example, “rural” is defined as all areas other than Charlottetown. In Saskatchewan, “rural” would be defined as all areas outside of Regina and Saskatoon. In some other studies of rural immigration patterns, the definition of “rural” may be different. For example, a June 2004 Statistics Canada study found that “predominantly rural” regions – using an OECD definition of “rural” – attracted about 12,000 immigrants in each of 2001 and 2002, or about 4,000 more than the “rural” definition employed here. Roland Beshiri, “Immigrants in rural Canada: 2001 Update,” *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin*, Vol. 5, No. 4, 2004.

Elaine Noonan, Executive Director of Prince Edward Island's Population Secretariat, gave the committee an example of just how serious these shortages are in her largely rural province:

Last year, a fisherman, actually it was a mussel farmer, had to tie up a couple of his boats because he could not get anyone to go out and work on the water in the fall. At the same time, the farmers were trying to get the potatoes out of the ground. We had a terrible fall; in October we had heavy rains and the soil was very wet. People were quite panicky and were trying to get more workers but they just were not there.

– *Evidence*, February 20, 2007

Obstacles to Settling in Rural Canada

Immigrants are drawn to Canada's urban areas for a number of mutually reinforcing reasons (Text Box 11-1 describes one rural community's attempt to counter these forces). First, they tend to settle in areas where they are most likely to find work. As noted in the interim report, unemployment rates in rural Canada tend to be higher than in urban centres; this situation reflects a long-term trend toward substituting capital for labour in major rural industries and the fact that most new jobs are created in urban areas. Second, new immigrants tend to look for work and to settle in areas where they have friendship, kinship or cultural networks; this usually means settling in areas that already have sizable and densely concentrated immigrant communities, i.e., urban areas. As Elaine Noonan candidly noted, "when you walk down the streets of Charlottetown you do not see an obvious visible minority presence, although that is changing. There are many different cultures here actually. I think we have over 90 different ethnic cultures represented, but the numbers are very small in many of those groups." (*Evidence*, February 20, 2007)

David Marit, president of the Saskatchewan Association of Rural Municipalities (SARM), told the committee that kinship and cultural ties often exert a decisive influence even on those immigrants brave enough to settle in rural Canada: "We are finding even in Saskatchewan that, if you bring immigration, regardless of the number — and we can debate that number all night, the policies within the immigration system may have them stay only for a short while. They are going to migrate to Toronto, Montreal, Vancouver, Calgary, and Edmonton, to wherever their friends and families are." (*Evidence*, February 27, 2007)

Text Box 11-1: A Community Takes its Future into its Own Hands: The Saint-Léonard Carrefour d'immigration rurale

Since its inception as Canada's first francophone immigration centre outside of Quebec in 2005, the Carrefour d'immigration rurale in Saint-Léonard, New Brunswick has helped generate demographic, economic and social benefits for Saint-Léonard and the surrounding area. It helped for example integrate 16 new (immigrant) residents, including four school-aged children, in a community of just 1,352 people. It has also helped spawn similar efforts in Wellington, Prince Edward Island (serving the Evangeline region) and in Whitehorse, Yukon.

The new residents in Saint-Léonard have purchased three local homes, participated in a local farmers' market, opened a business and a restaurant and created a mentorship program for other new residents. The presence of these new residents has also helped the community open itself up to new cultures and ways of life; for example, local students produced a 40-person play about the importance of respecting differences. At the same time, it is important to recognize the challenges encountered by the Carrefour. After the Committee's visit, one of the Carrefour's employees, Juan Manuel Toro Lara, produced a report outlining four major challenges to the Carrefour's efforts to draw permanent immigration to the Saint-Léonard area.

First, like many small towns, Saint-Léonard lacks ready access to public transportation, hospitals and government offices – services that would be more easily available to immigrants who settle in urban areas. Second, despite laudable efforts by the Carrefour and many residents of the community, new immigrants have found it difficult to adapt to what is largely a homogenous francophone town. They have had difficulty, for example, in forming new social networks or integrating into existing ones because of a degree of local resistance to change, especially when change comes in the form of immigrant residents. This fear of change is exacerbated somewhat by the fact that immigration is seen by many as solely a tool for economic development rather than as a means of reinvigorating the community culturally. Third, some of the immigrants who were initially attracted to the community have had to leave because they were unable to find stable jobs. Most of the work in the area is seasonal and revolves around the forestry or potato-farming sectors. Fourth, and finally, immigrants to Saint-Léonard face the problem of credential recognition that is well known to rural and urban immigrants alike.

Sources:

Information and communication provided by the Carrefour to the Committee at the time of its visit to St. Léonard on 21 February, 2007. See also Juan Manuel Toro Lara, "L'immigration à Saint-Léonard, Nouveau-Brunswick, l'expérience du Carrefour d'immigration rurale," presentation at the 11th International Metropolis Conference in Lisbon, Portugal, available at: www.ceg.ul.pt/metropolis2006/WorkshopPresentations/Gulbenkian/JuanManuelToro_metropolis2006.pdf

A third obstacle to rural immigration is that many of Canada's immigrants originate from urban areas and therefore feel more affinity for Canada's urban cores. This report discusses this obstacle in greater detail below.²⁴⁴ Fourth, and finally, the absence of basic instruction in English or French as a second language, along with a lack of other cultural

²⁴⁴ In 2007, Quebec created the Commission de consultation sur les pratiques d'accommodements reliées aux différences culturelles (the Bouchard-Taylor Commission) to look into what constitutes a "reasonable" degree of accommodation to the cultural practices of new immigrants. The origins of the "reasonable accommodation" debate in Quebec are varied but can be traced back, in part, no doubt to the small rural town of Hérouxville (2006 population 1235, down 3.1% from 2001), which in January 2007 passed a municipal code of conduct forbidding (among other things) the stoning of women, a measure that drew considerable media attention in Quebec, nationally and internationally.

and governmental services in rural areas, presents a formidable obstacle for immigrants who settle in rural Canada or contemplate such a move.

A Brief Overview of Canada's Immigration Policy

As the example of the Carrefour d'immigration rurale demonstrates (see Text Box 11-1), the obstacles to enticing immigrants into rural Canada are formidable. These same obstacles, however, can also help us understand what kinds of policies might be devised to encourage more immigrants to settle in rural areas. In the next section, this report will consider how Manitoba and some of its rural communities devised policies that are encouraging more immigrants to settle in rural areas. First, however, a brief review of how immigration works in Canada.

Unlike so many other issues discussed in this report, immigration is an area in which the federal government has a clear constitutional role. Under Section 95 of the *Constitution Act*, 1867, the federal government and the provinces have concurrent legislative powers over immigration; however, the provinces are limited in that they cannot pass laws that are “repugnant to any Act of the Parliament of Canada.” The precise nature of the relationship between the federal government and the provinces has evolved over time. Since the late 1990s for example, the provinces have exerted a gradually increasingly influence in determining who may immigrate to Canada through programs such as the Provincial Nominee Program (PNP). The PNP allows provinces other than Quebec²⁴⁵ to nominate prospective immigrants using their own selection criteria in order to meet particular labour market or investment needs. Local employers for example can apply to the provincial government to recruit foreign workers to address specific labour shortages. In addition, some provinces have PNP programs that focus on entrepreneurial immigrants who intend to establish a new business or make a substantial investment in the area. Although, so far, the number of immigrants coming to Canada under the PNP has been relatively small, the numbers have been steadily increasing. In

²⁴⁵ Quebec has a more expansive and independent immigration policy under the terms of the Canada-Quebec Accord. Among other things, the Accord grants Quebec the right to set its own immigration levels, establish financial criteria for sponsors, and select independent immigrants based on a point system that is determined by the province but, in practice, overlaps considerably with the federal point system.

2005, 5.3% of the country's immigrants came to Canada under the PNP program, compared with 0.6% in 2000.

PNP immigrants fall under what is known as the “economic” category: that is, they are mostly skilled workers or business people with significant assets or entrepreneurial experience, or both. In 2006, about 55% of Canada's new immigrants fell into this category. The balance is accounted for by two other categories: namely, “family class,” a category under which extended family members of immigrants are settled in Canada; and “refugees,” a category for people who are in need of resettlement because of persecution, war, or serious human rights violations. In 2006, about 28% of newcomers to Canada were classified as “family class” immigrants, while another 12.9% entered under the “refugee” category.²⁴⁶

One of the objectives of the federal *Immigration and Refugee Protection Act* is to “support the development of a strong and prosperous Canadian economy in which the benefits of immigration are shared across Canada.”²⁴⁷ This is why “economic class” immigrants tend to account for the bulk of new entrants into Canada each year. As this citation from the legislation suggests, the federal government has a responsibility to ensure that the benefits of immigration are shared across the country – including, presumably, rural areas.

The “Friendly Manitoba” Success Story

As was suggested at the beginning of this chapter, immigration settlement during most of the postwar period has not been “shared across Canada” in an equitable way between urban and rural areas. The national-average data given in Figure 11-2, however, mask important provincial differences. Figures 11-3 and 11-4 break down those data in two ways. Figure 11-3, which presents by province the raw number of permanent immigrants who settled in rural areas, shows that, since 1997, Canada's three most populated provinces – Ontario, Quebec and British Columbia – have attracted the largest number of immigrants to rural areas of the country. This outcome is not altogether

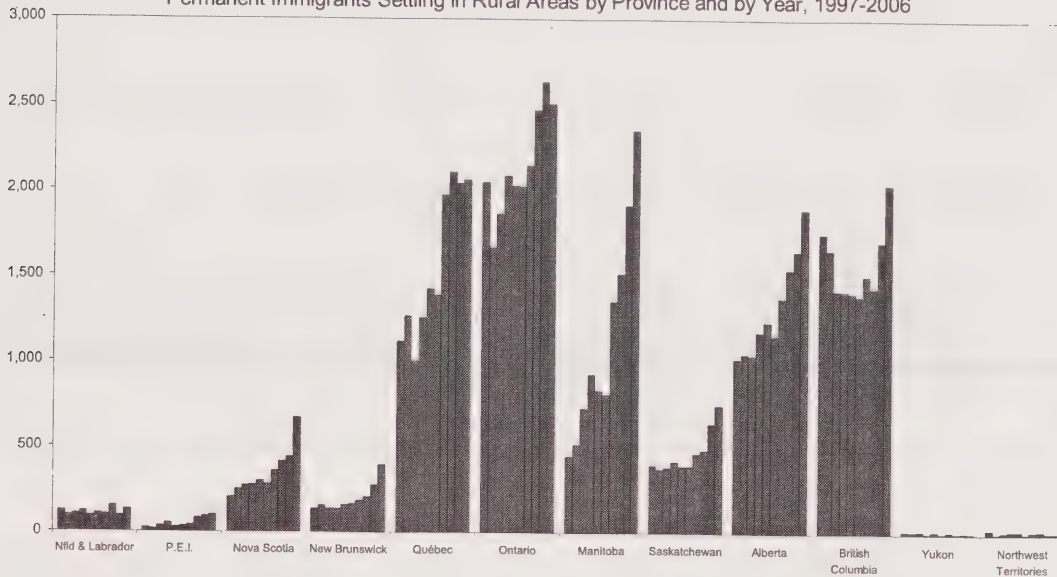
²⁴⁶ The balance, 4.1%, were not classified. Source: Citizenship and Immigration, *op cit*, p. 11.

²⁴⁷ Immigration and Refugee Protection Act, 2001, Section 3(c) available at :
<http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cs/I-2.5/en>

surprising, given that these three provinces are also the top three overall destinations for *all* new immigrants, rural or otherwise. What is surprising, however, is that in 2006 Manitoba welcomed more immigrants into its rural areas than any other province except Ontario.

Figure 11-3

Permanent Immigrants Settling in Rural Areas by Province and by Year, 1997-2006

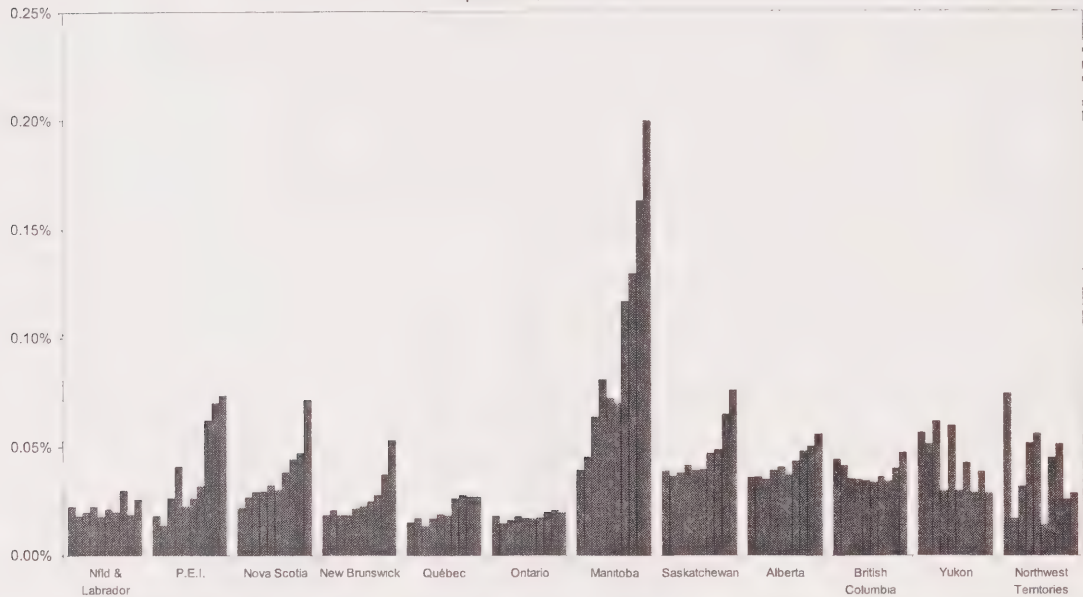


Source: Library of Parliament, using data from Citizenship and Immigration Canada, *Facts and Figures 2006: Immigration Overview - Permanent and Temporary Residents*.

Figure 11-4 paints this same picture more dramatically by showing the number of immigrants settling in rural areas relative to each province's population. Although this ratio increased slightly in several provinces, Manitoba experienced by far the biggest and most persistent increases over the 1997–2006 period. Quebec, Ontario and British Columbia, by contrast, made virtually no progress in increasing the number of immigrants (relative to population) who settled in rural areas.

Figure 11-4

Immigrants Settling in Rural Areas by Province and by Year, as a Percentage of Provincial Population, 1997-2006



Source: Library of Parliament, using data from Citizenship and Immigration Canada, *Facts and Figures 2006: Immigration Overview - Permanent and Temporary Residents*

Text Box 11-2 discusses how Manitoba was able to make this tremendous progress by using the PNP and by tapping into strong community-led efforts to recruit immigrants to their communities. At the committee's hearing in Steinbach, Robert Annis, Director of the Rural Development Institute at Brandon University and author of a number of studies on rural immigration in Manitoba, emphasized Steinbach's success in particular:

Steinbach is one of the hot spots in terms of immigration to a rural setting. Brandon is moving in that direction, in large part because a Maple Leaf Foods plant pushes it. If they go to a second shift, there will an enormous demand for labour that is not there locally. It is an example where communities can become engaged as almost an economic development strategy or resource for industry or business to attract immigrants. The Provincial Nominee Program is a way in which they can be more actively engaged and indeed, it is working.

— *Evidence*, March 9, 2007

Text Box 11-2

Manitoba's Success in Bringing Immigrants into the Rural Heartland

Over the 10-year period 1997–2006, the number of immigrants to Manitoba who settled in rural areas rose from 446 to 2513: a five-fold increase. The province now welcomes almost as many immigrants into its rural areas as Ontario, a province with more than 10 times the population of Manitoba and more than one-and-a-half times its geographic area. How did Manitoba do it? Although no one has definitive answers, Manitoba's success is widely attributed to the following two efforts.

First, the province used the provincial nominee program (PNP) to target population groups that would be amenable to rural life. In 2004, for example, close to one third (28.4%) of Manitoba's provincial nominees chose to establish their families in communities outside of Winnipeg. Second, a number of Manitoba's rural communities played an important role in recruiting and retaining immigrants. For example, in the towns of Steinbach (2006 population, 11,066, up 20% from 2001) and Winkler (2006 population, 9106, up 14.6% from 2001), local Mennonites actively recruited members of the international Mennonite community to settle in the area and work in the farming sector or take up jobs in the region's growing manufacturing and trucking industries.

In April 2005, the Rural Development Institute at Brandon University, with funding from Citizenship and Immigration Canada, conducted case studies of four communities that actively sought to recruit immigrants, namely communities in the Parkland Region (a vast area spanning three census divisions in western Manitoba), Portage la Prairie (2006 population 6,793, unchanged from 2001), and Steinbach and Winkler. Based on its research, the Institute outlined the following lessons learned:

- Achieving a critical mass of immigrants increases the potential for sustained immigration flows and settlement;
- Identifying and formalizing the roles of those responsible for immigration in a community assists at all stages of immigrant arrival, settlement, and integration. In particular, the community should develop a plan using the following five-step process:
 - Step 1:** Getting started – Identify key stakeholders, establish committees, contact provincial and federal governments and learn from others;
 - Step 2:** Assess capacities – Look at community readiness, infrastructure, economy;
 - Step 3:** Develop a plan – Include objectives, points of contact, and efforts to welcome arrivals and promote a sense of community;
 - Step 4:** Implementation – Promote the plan, coordinate exploratory visits, mobilize volunteer sector, share information;
 - Step 5:** Evaluation – Consult, review and report.
- Immigration strategies require an eye to long-term settlement and successful integration of new arrivals;
- Jobs remain crucial in attracting and retaining immigrants;
- The PNP serves as a valuable tool for rural businesses that are otherwise unable to satisfy their human resource needs, thus enabling these businesses to access skills and knowledge that are difficult to obtain from local labour pools;
- Communities need to challenge some of the implicit assumptions about their cultural and linguistic capacity before initiating an immigration strategy that targets a particular demographic group;
- New arrivals are generally impressed with outreach and volunteer efforts on their behalf by settlement workers, ESL teachers, church communities, neighbours, and the community at large; and
- Personal ties and encounters facilitate stronger linkages, identification and interest with respect to a region.

In a similar vein, Diane Martz, Research Manager at the Prairie Women's Health Centre of Excellence, cited Humboldt, Saskatchewan (2006 population 4,998, down 3.2% from 2001), as a community whose sizable constituency of residents of German and Ukrainian descent has worked with local employers as they recruit workers from overseas:

Again, in area around Humboldt, which keeps coming up all the time, people have taken a very active perspective on this. One employer goes to the Ukraine to recruit people. They also recognize that in bringing people over you must work with your communities to make them hospitable. Newcomers need to be welcomed and integrated into the community. Regional meetings are being held around how to foster immigration in that area. Much work needs to be done at the community level to make it attractive to people.

– *Evidence*, November 23, 2006

David Marit of SARM told the committee about the community of Kinistino (2006 population 643, down 8.4% from 2001) in central Saskatchewan, which also went abroad to find workers and new community members:

The community of Kinistino went over to the Ukraine, and one farm machinery dealer brought eight mechanics over to Kinistino who were not doing mechanical work in the Ukraine. They are all getting top dollars as heavy duty mechanics for a farm machinery company and they absolutely love it. They all came together and they are in a community that has a lot of Ukrainian background to it. It can work that way, but they need some incentives to bring these people over. I think the trades are where we could really do some good work with immigration.

– *Evidence*, February 27, 2007

For Charles Cirtwill, Acting President of the Atlantic Institute for Market Studies (AIMS), the best thing the federal government could do to encourage more immigration into rural Canada would be to help the destination communities themselves expand recruitment efforts.

On immigration, the best solution is to allow the widest possible latitude for immigrants, and for communities to make the case that these immigrants are the kind they need. Rather than targeting skilled workers, with bureaucrats in Ottawa defining the skill sets, the federal government should give communities support to market in areas that will bring them the kind of immigrants they believe they need.

– *Evidence*, February 15, 2007

He added that jurisdictional issues should not be an obstacle to federal government assistance for communities like Winkler, Steinbach, Humboldt, and Kínistino:

Individual communities must have a role. Rivière-du-Loup should have a role in guiding Quebec immigration policy, for example. We do not need to discuss whether that change is a formal transfer of responsibility with the constitutional negotiations associated with it. We only need to be sensible and practical about it and recognize that, as in every portion of government policy, there is no cookie cutter solution. The more flexibility we can build into programs, the better off we will be.

– *Evidence*, February 15, 2007

The committee agrees with Charles Cirtwill and notes that Citizenship and Immigration Canada (CIC) has already shown how this kind of pragmatic approach can work by offering some limited assistance to the Carrefour d’immigration rurale in Saint-Léonard. The committee believes that CIC should conduct a review of its immigration policy to see how it could play a more active role in helping rural communities attract immigrants. The proposed Department of Rural Affairs should work with CIC to ensure that rural views are fully reflected in this review exercise.

RECOMMENDATION 11-1: The committee recommends that the Department of Citizenship and Immigration Canada and the proposed Department of Rural Affairs work with the provinces and territories to explore ways of increasing assistance to communities that have identified a need and a desire to recruit immigrants and integrate them into their communities.

The Scottish Success Story

For much of its recent history, rural Scotland and especially its more remote areas has known the same fate as rural Canada – declining population, reduced economic opportunity, and poor health and education status. The committee was pleased to learn, however, that rural Scotland is enjoying a renaissance due in part to the government’s efforts to encourage immigration to its rural areas but also because as a member of the European Union, Scotland has benefited from the 2004 enlargement of the EU to include a number of eastern European states where many are anxious to escape poverty by working and living in more prosperous parts of Europe.²⁴⁸ Mark Shucksmith, a professor

²⁴⁸ The 2004 enlargement, the largest in EU history, included Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia and Slovenia. The inclusion of these countries is noteworthy because “there was a long-established economic migration from Scotland to Poland and the

of town planning at Newcastle University in England and a specialist in rural and agricultural policy, explained how Scotland and especially the remote Highlands and Islands region have embraced immigration:

The view in Scotland was that the country needed to increase its population and attract skilled people, and it was thought that these people would have those skills. They tend to come to manual working jobs, which are fairly low-paying jobs, but in the context of their own country, they are very highly paid jobs.

Then as they learn the language and get integrated into the country, they either stay and, hopefully, move into fulfilling the potential they bring, or they move back. It is a bit early to say what is going to happen in the long term, but the Highlands and Islands Enterprise strategy is to attract those people to stay, to make them feel really welcome and to grow the population of the Highlands and Islands from what was about 300,000 in 1970. It is approaching 400,000 now, and they aspire to have a population of 500,000, with this as the main strategy.

– *Evidence*, February 28, 2008

As Professor Shucksmith went on to explain, the Scottish government “was very clever” in how they went about laying the groundwork for new immigrants: “First, they had an anti-racism campaign through television advertisements. Then, once everyone had become accustomed to the idea that they should not be racist, a campaign followed about how migrants or more population was needed. Following that, the solution was presented to attract Eastern European migrants. The ground was prepared.” (*Evidence*, February 28, 2008)

In terms of migration policy, it is important to understand that Scotland is one of four constituent countries in the united state of the United Kingdom. Consequently, the broad features of its immigration policies are set at the UK level. This has at least one important advantage because the UK has been one of the most immigrant/migrant friendly EU member states.²⁴⁹ It has consequently become an important destination for foreign workers.

east Baltic based on trading opportunities with economic and *demographic* growth following the Black Death in the 1340s.” See Mike Danson, “Fresh or Refreshed Talent: Exploring Population Change in Europe and Some Policy Initiatives,” *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 9, No. 1, 2007, p. 19.

²⁴⁹ Unlike most other member states, the UK did not exercise its right for temporary immigration controls related to the 2004 EU enlargement; the UK has been more restrictive, however, with respect to the 2007 enlargement (workers from the new accession states of Romania and Bulgaria are forced to obtain work

The Scottish government has, however, attempted to be even more proactive than the UK as a whole. In 2004, it created the so-called “Fresh Talent Initiative” which encompasses initiatives aimed at recruiting highly skilled workers. These include a one-stop relocation service to “advise on jobs, accommodation, visas, work permits, school and university opportunities,” a global campaign to promote Scotland as a place to work and live especially amongst the Scot Diaspora, more vigorous tourism promotion efforts,²⁵⁰ and easy-to-use toolkits for small businesses who want to employ staff requiring a work permit.²⁵¹ A recent study found however that “relatively few” of these recruits “are being attracted to rural Scotland” although it “has been instrumental in creating a climate of welcome and attraction for those outwith the EU.”²⁵² In fact, most migrants to rural Scotland end up working in relatively low-skill jobs (hospitality and catering, agriculture, and food processing) *despite* having degrees or equivalent qualifications.²⁵³ This supports the conclusion of another study on migration to Scotland’s rural areas which found that “a strong local economy is a decisive factor driving migration,” hence the migration of many eastern Europeans to Scotland working at jobs that do not fully utilize their skill set. It is also important to recognize that other factors beyond simple economics also “come into play” such as existing networks of immigrants in rural areas, a familiar theme from the Manitoba example and Canadian studies.²⁵⁴ Finally, the recent wave of new migrants to Scotland have also “received substantial support. Employers have become active in accommodation and supporting migrants with other services; different authorities and organisations have produced or are

permits instead of merely registering in the UK’s Worker Registration Scheme) and there has been some controversy over efforts to limit the number of “asylum-seekers” to the UK.

²⁵⁰ The main “Fresh Talent Initiative” document notes that “research suggests that there is merit in targeting tourists as potential in-migrants.” See Government of Scotland, “Fresh Talent Initiative,” p. 7, available at: <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Promoting-Scotland/18738>.

²⁵¹ Other measures include extending the amount of time overseas graduates of Scottish universities can stay in Scotland, appointing a champion to encourage graduating students to stay in Scotland, working with employers “to encourage the provision of work placements and traineeships to high quality overseas graduates,” and “funding to help universities to co-ordinate the recruitment and support of overseas students.” For details, see “Fresh Talent Initiative,” *ibid*, pp. 20-21.

²⁵² Danson *op cit*, p. 26.

²⁵³ Danson *op cit*, pp. 24-25.

²⁵⁴ Birjit Jentsch, Philomena de Lima, and Brian MacDonald, “Migrant Workers in Rural Scotland: ‘Going to the Middle of Nowhere’,” *International Journal on Multicultural Societies*, Volume 9, No. 1, 2007, p. 37.

producing “Welcome Packs” for migrants workers, in some cases with the corresponding commitment to strengthen services to better meet migrants’ needs.”²⁵⁵

In its presentation to the committee, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) also singled out Scotland as a success story. In a review of Scotland’s rural policies, the OECD noted for example that “(i)n contrast with the trend seen in rural regions across many OECD countries, rural areas in Scotland have been the net receivers of population since the late 1980s. The rural population has increased from 19% in 2001 to 21% in 2004.”²⁵⁶

That said, it is important to recognize that as in Canada, there are significant differences in Scotland between rural areas closer to urban centres and more remote rural areas. In the former, rural residents often come *out ahead* in terms of broad measures of well-being – household income, life expectancy, health standards, educational attainment. The more remote rural areas, by contrast, “are deprived in several ways (including income, employment, skills and health) and suffering from inadequate infrastructure, higher costs of key inputs and lower access to services.”²⁵⁷

Like Professor Shucksmith, the OECD did however emphasize the tremendous turnaround in the Highlands and Islands, a sparsely populated remote area of Scotland that accounts for the majority of the rural territory and is not unlike some of Canada’s more rural provinces.²⁵⁸ According to the OECD, “following more than a century of decline, the fortunes of the region began to turn around and the 1971 census saw the

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 50.

²⁵⁶ Organization for Economic Cooperation and Development, “OECD Rural Policy Reviews: Scotland, UK: Assessment and Recommendations,” 2008, p. 4. A copy of the report is available on the Scottish government’s website at: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/02/14143544/1>.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 5.

²⁵⁸ In a preliminary study of Scotland and its rural policies, the OECD noted that the Highlands and Islands area “[...] has a population of 440,000 and a population density of approximately 9 people per square kilometre, making it one of the most sparsely populated parts of the EU. The city of Inverness is the only large conurbation within the region. It has a population of around 50,000, and more than 130,000 people live within the reaches of its labour market. Outside this area, only Elgin on the Moray coast has a population of over 10,000.” The population density of the Highlands and Islands is similar to New Brunswick one of the country’s most rural provinces with a population density of 10.2 persons per square kilometre. See: OECD, “OECD Rural Policy Reviews: Scotland, UK Preliminary Version,” p. 16 (Box 1.3), available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/22/21/40115988.pdf>; and Statistics Canada “Population and dwelling counts, for Canada, provinces and territories, 2006 and 2001 censuses,” available at: <http://www12.statcan.ca/english/census06/data/popdwel/Table.cfm>

population rise for the first time in over 100 years. In fact the H&I experienced a 15% increase in population during 40 year period from 1961-2001 with a further 1.7% increase in 2001-2005. Also, unemployment is now lower (2.4%) than in Scotland (2.8%).”²⁵⁹ In a preliminary version of its Scotland study, the OECD also noted that

The main reasons to move to the area are the intrinsic characteristics – quality of life and scenery – of the region, according to a study conducted by the Highlands and Islands Enterprise network (HIE) in 2003. Recent figures from the JobCentre Plus show that some 1,156 applications for National Insurance numbers were made in the Highlands and Islands by people arriving from the European Union in the period February to July 2006. A significant policy factor related to the population revival of H&I was the establishment of the Highlands and Islands Development Board in the mid 1960s (which took advantage of the oil discovery during the late 1960s to jumpstart the H&I’s economic turnaround), predecessor of the HIE established in 1991.²⁶⁰

The committee is impressed with what Scotland and its Highland and Islands area in particular have achieved. The federal government should, where it is sensible, use the Scottish example as a template for its own efforts to increase the number of immigrants in rural Canada:

RECOMMENDATION 11-2: The committee recommends that Citizenship and Immigration, in conjunction with the proposed Department of Rural Affairs, employ where feasible the Scottish example to increase immigrant settlement in rural Canada.

Revisiting the Definition of Economic Immigrants

According to Catherine Nolin, Assistant Professor in the Geography Program at the University of Northern British Columbia, a big part of the challenge in recruiting immigrants to rural Canada is that federal and provincial immigration policies (the latter operating through the PNP program) are too often geared to immigrants from urban centres who naturally tend to settle in urban settings in Canada:

²⁵⁹ “OECD Rural Policy Reviews: Scotland, UK: Assessment and Recommendations,” p. 14.

²⁶⁰ “OECD Rural Policy Reviews: Scotland, UK Preliminary Version,” p. 16.

The policies that have been put in place with the point system under which immigrants are selected for entry into Canada based on their skills, education levels, language ability and so on certainly influence the urban nature of immigrant settlement. ...I think it is quite important to realize that it is almost impossible for someone from a rural background with skills that would be entirely suitable to rural or small town life to be accepted.

– *Evidence*, March 5, 2007

Charles Cirtwill of AIMS made a similar point:

For example, an interesting fellow at our institute came in under the Nova Scotia nominee program as an immigrant entrepreneur investor. He works with us on government policy related to China. Since he arrived in Canada a year ago he has consistently said that he does not understand why Canada and Nova Scotia are looking for immigrants in Beijing. He said he has travelled in rural Nova Scotia and areas of Shenzhen province in China look exactly like Nova Scotia. We can obtain the immigrants we need there to fit the industry, and why waste our time in the major centres?

– *Evidence*, February 15, 2007

David Bruce, Director of the Rural and Small Town Programme at Mount Allison University, echoed these views: “We need to look at how we can make that situation known to countries where people will have a greater commonality between the country of origin and rural Canada.” (*Evidence*, October 26, 2006)

The committee notes that citizens in rural areas of China, like elsewhere, generally have lower incomes and less formal education than urban dwellers. To the extent that Canada’s immigration policies are focused largely on recruiting economic immigrants with skill sets that are measured in terms of financial assets or educational attainment, these policies would appear to be inherently biased against recruiting people from rural areas in places like China. The committee believes that the CIC should re-examine its current point system for economic immigrants and gauge the extent to which this focus discriminates against rural Canada. It should also consider measures to award points for immigrants from rural areas who have demonstrated skills in the trades or in artisanal production.

RECOMMENDATION 11-3: The committee recommends that the federal government direct Citizenship and Immigration Canada to study the possibility that its focus on attracting economic immigrants may contain an inherent bias in favour of recruiting urban residents at the expense of rural people who might be more inclined to settle and stay in rural Canada.

RECOMMENDATION 11-4: The committee recommends that the federal government review its points system to award additional points to immigrants from rural areas with specialized skills in the trades or in the kind of artisanal, entrepreneurial production that can do well in rural Canada.

Settlement Services

Citizenship and Immigration Canada (CIC) helps fund a range of settlement services delivered by the provinces. In fiscal 2006-07, CIC spent approximately \$567 million for settlement, adaptation and integration assistance.²⁶¹ Much of the funding is allocated to the provinces on the basis of the number of immigrants destined for each province as a percentage of total immigrants to Canada. According to Elaine Noonan, from PEI's Population Secretariat, the current funding formula hampers efforts to recruit and retain immigrants in Atlantic Canada, a region that is of course largely rural.

We are also seeking recognition for more support for immigration. Last year the government identified additional money for settlement services. We were pleased with the money but felt that we needed to have a base from which to build. It is very difficult when you work on a per immigrant basis for funding and Atlantic Canada is getting only 1.7 per cent of the total number of immigrants who come to Canada and we have 7.6 per cent of the population. We do not feel that we are getting our share. Part of the problem is some of the settlement services, the English language training, and all of the factors that are involved in helping immigrants become part of and be integrated into the community.

– *Evidence*, February 20, 2007

Catherine Nolin, from the University of Northern British Columbia, also cited problems with the federal government's financial assistance for settlement services with respect to rural areas.

We have to improve funding on the issue of rural, small town and remote settlement of immigrants [...] Settlement resources in regions of low immigration must come first if we expect newcomers to settle and stay in those areas. Funding

²⁶¹ Citizenship and Immigration Canada, *2007-08 Report on Plans and Priorities*, p. 38.

based solely on the number of immigrants who are already in a particular province is not appropriate and we have recommended that there be a minimum threshold of core financial support for settlement agencies to carry out their work.

– *Evidence*, March 5, 2007

Although the issues raised by these two witnesses are of concern, the committee is not well placed to study them in depth. To ensure that the rural voice is fully heard, the committee believes that the proposed Department of Rural Affairs should work with the Citizenship and Immigration Canada to identify ways in which the funding formula could be improved to better assist rural communities that have demonstrated due diligence and shown that they are ready to accept and integrate a new generation of rural immigrants.

RECOMMENDATION 11-5: The committee recommends that Citizenship and Immigration Canada and the proposed Department of Rural Affairs along with the provinces and territories collaborate on a review of CIC's settlement services funding formula in order to better assist rural communities that have a well-developed plan to attract immigrants to their areas.

Conclusion

Like so many other themes in this report, immigration cannot be seen as a panacea for rural Canada. Short of the unpalatable and unconstitutional option of forcibly compelling immigrants to settle in rural Canada, governments at all levels need to think holistically about how they can attract and retain immigrants to bolster the rural demographic profile and meet rural Canada's pressing labour market needs. In other words, they need to consider changes to immigration policy as part of a broader strategy to revitalize rural Canada – strategy that addresses health, housing, education, jobs, transportation and, of course, economic development.

Again, the immigration component of the strategy, like the other components, needs to be based on a bottom-up approach in which rural community leaders realistically measure their immigration needs and set realistic goals given their cultural and economic strengths and weaknesses. From there, rural communities need to devise a plan that works with enabling provincial and federal funding and regulatory structures that, ideally, are sensitive to rural concerns. Again, the proposed Department of Rural Affairs would be expected to play a key role in ensuring that rural sensibilities are respected.

To end this discussion on an optimistic note, it is also important to remember that, despite some formidable obstacles, rural communities offer a number of advantages that urban areas simply cannot match. The better immigrants understand these benefits, the more hope there is that rural Canada will receive its fair share of new Canadian citizens. Baljit Sethi, executive director of the Immigrant and Multicultural Services Society of Prince George, and herself an immigrant to rural Canada, relayed the following anecdote:

The other day I met an Iranian man whose family came to Prince George. He works at Home Depot. He told me he is glad they moved to Prince George because he had been working at Home Depot over there and when they transferred him to Prince George his wife did not like the idea of moving to a village, but within six months they had bought a house and their quality of life had improved. That is the reality. We should regionalize immigration. We went to Fort St. John, Terrace, Kitimat, Valemount, and all those places. The living is less expensive. If you earn the same amount of money you can live more comfortably.

– *Evidence*, March 5, 2007

CHAPTER 12: HEALTH AND HEALTH CARE – CORNERSTONES OF RURAL REVITALIZATION

If you are a lady, for example, living 500 miles north of here in Hall Beach or Clive River and you are pregnant, you have to be sent out of your community one month before your delivery date to Iqaluit or to some other community in the south if you are having complications to have your baby. Can you imagine your 17-, 18-, 20 year old daughter or wife, or sister or mother, being sent out of your community for a month to have a baby? In the south, yes, you just drive a couple of hours to a hospital and over a couple of days, then you are back home. In our case, you would be away from home for a month. Can you imagine that mother having other children left behind and you are flying 500 miles away? That is how serious it is when we look at the infrastructure requirements in Nunavut.

– Ed Picco, M.L.A., Minister of Education,
Minister Responsible for Nunavut Arctic College,
Minister Responsible for Homelessness and Immigration,
and Government House Leader, Nunavut,
Evidence, February 21, 2008

Health issues cut across almost every theme in this report. From an economic perspective, employers may be reluctant to invest in rural communities that lack easy access to basic health services. From a population perspective, immigrants may, similarly, hesitate to settle in rural communities with limited access to health services. From a poverty perspective, the cost of travelling to a distant urban area may be great enough to delay and defer a medical appointment. And of course from a health perspective, a grave illness or even the delivery of a child almost invariably means an extended stay at an urban hospital, far from family, friends, and community.

The issues of health and access to health services in rural Canada have been studied extensively. In 2002 for example, health and health care issues in rural Canada were reviewed by no fewer than three different institutional bodies, namely the Ministerial Advisory Council on Rural Health,²⁶² the Royal Commission on the Future of Health Care in Canada,²⁶³ and the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and

²⁶² Ministerial Advisory Council on Rural Health, *Rural Health in Rural Hands: Strategic Directions for Rural, Remote, Northern and Aboriginal Communities*, November 2002. http://www.phac-aspc.gc.ca/rh-sr/pdf/rural_hands.pdf

²⁶³ Royal Commission on the Future of Health Care (Roy Romanow, Commissioner), *Building on Values: The Future of Health Care in Canada*, November 2002. <http://www.hc-sc.gc.ca/english/care/romanow/hcc0086.html>

BEYOND FREEFALL: HALTING RURAL POVERTY
CHAPTER 12: HEALTH AND HEALTH CARE
CORNERSTONES OF RURAL REVITALIZATION

Technology.²⁶⁴ Each study arrived at the same conclusion: rural realities and rural health needs differ from those in urban areas, and people throughout rural Canada have serious concerns about their ability to obtain the health services they need in a timely fashion and at a reasonable distance from where they live. Moreover, each report underscored the fact that rural Canadians have poorer health status than their urban counterparts.

This chapter summarizes some of the more recent evidence on the health status of rural Canadians and examines issues of access to health care in rural and remote areas, recognizing that as much as health issues affect a range of socio-economic issues, these same socio-economic issues also have an important bearing on health status and health outcomes.

Health Status

Rural Canadians are, on average, less healthy than their urban counterparts. This conclusion was made abundantly clear when the Canadian Institute for Health Information (CIHI), in collaboration with the Public Health Agency of Canada and the Centre for Rural and Northern Health Research at Laurentian University in Sudbury, Ontario, released Canada's first comprehensive report on rural health in the fall of 2006.²⁶⁵ This study attributes shorter life expectancies in rural Canada to higher rates of circulatory and respiratory disease, workplace injury (especially in primary-sector occupations such as farming), suicide, and motor vehicle accidents, along with a higher prevalence of smoking and obesity. It also shows that health status indicators are inversely related to the degree of rurality or remoteness, such that residents in the most rural and remote regions tend to have the worst health status. Selected CIHI health status indicators are presented in Table 1.

²⁶⁴ Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology (Hon. Michael Kirby, Chair), *The Health of Canadians – The Federal Role: Principles and Recommendations for Reform* (Volume Six), October 2002. <http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/com-e/soci-e/rep-e/repoct02vol6-e.htm>

²⁶⁵ Canadian Institute for Health Information (CIHI), *How Healthy are Rural Canadians? An Assessment of Their Health Status and Health Determinants*, September 2006, available at: http://www.cihi.ca/cihiweb/dispPage.jsp?cw_page=GR_1529_E. The study uses Statistics Canada's rural and small-town (RST) definition to define rural (i.e., rural is any town with fewer than 10,000 people and where fewer than 50% of the population commute to an urban centre).

Perhaps more importantly, the CIHI study finds a connection between both poverty and education and rates of death, noting that low educational attainment and low median household income in rural Canada are strong predictors of reduced life expectancies in both men and women. This finding supports the well-established view that a community's economic well-being in general, and the share of its people living below the poverty line in particular, greatly influence the health and health needs of its residents. This connection between poverty and poor health status is particularly relevant for rural Canadians.

BEYOND FREEFALL: HALTING RURAL POVERTY
CHAPTER 12: HEALTH AND HEALTH CARE
CORNERSTONES OF RURAL REVITALIZATION

TABLE 12-1
SELECTED HEALTH STATUS INDICATORS FOR RURAL AND URBAN CANADA

HEALTH STATUS INDICATORS	URBAN AREAS	RURAL AND SMALL-TOWN AREAS			
		Strong MIZ*	Moderate MIZ	Weak MIZ	No MIZ
Life Expectancy at Birth (years)					
Males	76.77	77.36	75.71	75.02	73.98
Females	81.43	81.49	81.44	81.29	81.44
Health-Adjusted Life Expectancy at Birth (years)					
Males	67.91	68.74	67.21	66.21	65.47
Females	70.55	71.30	71.05	70.70	69.89
Aged-Standardized Proportion of Population Aged 20–64 Who Reported Being Overweight/Obese					
Males					
Females	54.7	60.7	60.1	62.5	64.5
	38.8	46.2	45.5	47.9	48.7
Total Mortality Rate (age-standardized rate per 100,000)					
Males	908.0	838.9	946.3	940.7	1,010.4
Females	542.4	515.2	563.5	557.7	585.1
All Circulatory Disease–Related Deaths (age-standardized rate per 100,000)					
Males	354.5	339.8	368.6	366.9	377.7
Females	214.1	215.1	226.5	221.9	229.2
All Cancer-Related Deaths (age-standardized rate per 100,000)					
Males	247.0	221.3	245.4	238.7	250.1
Females	155.1	140.8	152.2	149.9	150.1
All Respiratory Disease–Related Deaths (age-standardized rate per 100,000)					
Males	88.8	79.8	93.2	92.1	91.8
Females	42.1	37.8	42.6	44.8	43.2
All Unintended Injury–Related Deaths (age-standardized rate per 100,000)					
Males	61.9	79.2	97.3	101.2	142.5
Females	25.6	29.0	33.3	34.0	48.5
Suicide Mortality Rates (age-standardized rate per 100,000)					
Males	19.3	21.4	27.3	27.1	38.4
Females	5.7	4.0	5.1	4.9	7.9

Source: Canadian Institute of Health Information (2006)

MIZ = metropolitan influenced zone, a classification developed by Statistics Canada to distinguish between urban and different types of rural communities. The MIZ categories are based on population density and distance, but also consider the share of the workforce that commute to metropolitan areas as follows: strong MIZ: between 30% and < 50%; moderate MIZ: between 5% and < 30%; weak MIZ > 0% and < 5%; no MIZ: no commuters.

HALE = Health-Adjusted Life Expectancy, incorporates both the quantity and quality of life; it represents the number of expected years of life equivalent to years lived in full health, based on the average experience in a population.

In his submission to the committee about the interface between rurality, poverty and health, Raymond W. Pong, Research Director and Professor at the Centre for Rural and Northern Health Research at Laurentian University, stressed the complexity of the problem:

Living in poverty is not conducive to good health. [...] Rural residence, particularly in smaller or more remote communities, increases one's chance of having lower income and poorer health. The combination of rural residence, poverty and poor health is a triple whammy. To make matters worse, the rural poor who are in poor health may not even be noticed. This is borne out by the fact that rural poverty is less visible.

Evidence from a brief provided by Dr. Pong to the committee entitled,
Rural Poverty and Health: What Do We Know?

Access To Health Care

Health care is basically not available here.

– Louise Guertin, Community Legal Worker,
Grand-Nord Legal Clinic, Kapuskasing (Ontario),
Evidence, June 1, 2007

Not only are there differences between rural and urban Canadians with respect to health status, but there are also major differences in their access to and use of health services. Rural Canadians often have to travel great distances to obtain health services that most urban residents take for granted, a problem that in turn can be traced back in part to the difficulty many rural communities have in attracting, recruiting and retaining doctors, nurses and other health care professionals.

Recent statistics show that although rural Canada accounts for about 19% of the population, only 16% of family physicians or general practitioners and 2% of specialists work in rural and remote communities (2007 data).²⁶⁶ The number of general practitioners and family physicians (GP/FPs) in rural Canada increased by 8.5% between 1996 and 2005, while the number of medical specialists decreased by 12.7% over the same period (see Table 12-2). Data for 2004 also indicate that international medical graduates accounted for 26.3% of all physicians in rural regions, compared with 21.9% in

²⁶⁶ Michael Jong, "President's Message: Need for a National Rural Health Strategy," *Canadian Journal of Rural Medicine*, Vol. 12, No.4, Fall 2007, p. 205. <http://www.srpc.ca/cjrmcurtoc.html>

BEYOND FREEFALL: HALTING RURAL POVERTY
CHAPTER 12: HEALTH AND HEALTH CARE
CORNERSTONES OF RURAL REVITALIZATION

urban areas. In other words, there is a heavier reliance on foreign-trained doctors in rural Canada than in urban practice settings.²⁶⁷

TABLE 12-2

PHYSICIAN SUPPLY IN RURAL CANADA, 1996–2005

	1996	1998	2000	2002	2005
GP/FPs	4,758	4,775	4,979	5,242	5,163
Specialists	841	756	761	810	734
Total	5,599	5,531	5,740	6,052	5,897

Source: Society of Rural Physicians of Canada, Comparative Regional Statistics, 2007.
<http://www.srpc.ca/numbers.html>

Rural family physicians perform certain clinical tasks that would typically be carried out by other specialists in urban centres. This may help to attenuate, to some extent, the difficulty in accessing specialized health care faced by many rural Canadians. The point remains however that family physicians in rural areas have broader scopes of medical practice than their urban counterparts. This includes, for example, emergency medical care, obstetric and neonatal care, cancer care and palliative care.²⁶⁸

The committee heard repeatedly that many rural Canadians go for months if not years without consulting a family doctor. Similarly, we were told that many have to travel hundreds if not thousands of kilometres, often on dangerous roads, to access specialized and sometimes even routine medical services.

The committee heard stories about seeing a loved one die en route to a distant medical facility, and about women giving birth in ambulances or the back seats of cars as they rushed to the nearest hospital with obstetric services. In this context, Dr. Keith MacLellan, past president of the Society of Rural Physicians, stated:

Anyone living in rural Canada knows that if you rely on a transport system, no matter how good, it does not work in the night time and it does not work when the weather is bad, and that is quite often. Transport times in good weather are nice to look at. However, what happens to you in your local area if you have an excellent

²⁶⁷ Raymond W. Pong and J. Roger Pitblado, *Geographic Distribution of Physicians in Canada: Beyond How Many and Where*, Canadian Institute for Health Information, 2005.

http://secure.cihi.ca/cihiweb/dispPage.jsp?cw_page=PG_529_E&cw_topic=529&cw_rel=AR_1346_E.

²⁶⁸ *Ibid.*

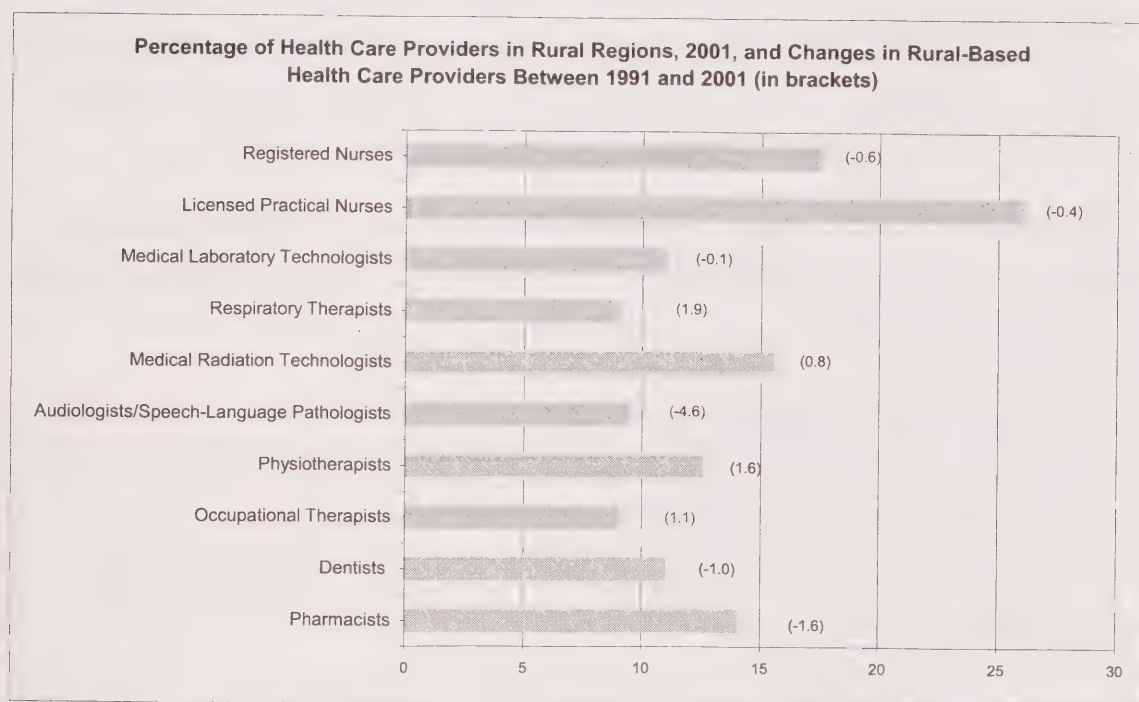
BEYOND FREEFALL: HALTING RURAL POVERTY
CHAPTER 12: HEALTH AND HEALTH CARE
CORNERSTONES OF RURAL REVITALIZATION

ambulance system but you shut down your capabilities? It means that you will lose some people sometimes when you cannot transport them. •

– *Evidence*, March 22, 2007

As is the case with physicians, the geographic distribution of many other health care providers does not correspond to the distribution of the Canadian population (see Figure 12-1). With the exception of licensed practical nurses, the proportion of health care professionals in rural Canada is lower than that of the rural population. Again, registered nurses, physiotherapists, pharmacists and other health care professionals are concentrated in urban centres.

Figure 12-1



Source: Reproduced from Raymond W. Pong, *Rural Poverty and Health: What Do We Know?*, PowerPoint Presentation to the committee (*Evidence*, May 29, 2007).

As it is for rural physicians, the scope of practice for rural nurses in Canada is very broad. Since there are often few or no physicians in rural communities, nurses are expected to deliver primary care as “expert generalists”. It is not uncommon for a rural nurse to begin his or her shift in the emergency department, assist in a delivery at noon and then perhaps end the shift by providing one-on-one nursing care for a child

experiencing a severe asthmatic episode. Moreover, in many small and remote areas, nurses are the *only* health care providers available locally.

The difficulties in accessing health care providers in rural Canada have become more acute with the closure of rural hospitals and the trend toward moving basic health services to regional, largely urban, centres. The committee was told that health care professionals left behind often feel isolated and overwhelmed. Even in communities with 20- or 30-bed hospitals, staff are reluctant to provide basic health services such as obstetrics or routine surgical operations. This reluctance can have serious consequences for rural residents, as Dr. MacLellan recounted: “We have very good studies showing that if you close local obstetrics wards because they only deliver 100 babies a year, say, and make all the women – the high risk women would have been sent out anyway – go to a regional centre, the outcomes are worse. Of course, if you are to have neurosurgery, you need to see the neurosurgeon in the city.” (*Evidence*, March 22, 2007)

Although Dr. MacLellan acknowledged that it is simply not possible to offer all specialized care in rural and remote communities, he nonetheless stressed that attention must be paid to the standards of care delivered in rural Canada:

I am not arguing to have a heart surgeon or a neurosurgeon in every town in Canada that is huddled around a mill or a mine, but it has got to the point where if you have a child who is sick with croup, someone will have to take care of that child, and transporting that child is not the way to go. You need to bolster up local capabilities. That means issues of training and standards of care that the system is not looking at at all. It forms a very big part of any examination into poverty in rural Canada.

– *Evidence*, March 22, 2007

Bolstering local capabilities also means recognizing that health and health care outcomes are also influenced by the emergency response system in rural and remote communities. Rural environments present their own unique challenges. There are specific patterns of injury encountered in the rural workplace be it on the farm, in the forest, down in the mine or in fishing outports.

In road accidents, bad weather, poor roads, lack of vehicle maintenance and inadequate use of restraint systems all contribute to the increased mortality rates.

Key issues in rural emergency response include greater distance to cover, more difficulty to locate the accident scene, shortages of emergency response personnel, an over-reliance on volunteers for handling emergencies and the lack of appropriate equipment to respond to emergencies. In some rural and remote communities, emergency response dispatch services are simply not available. In Chapter 14, which deals with the volunteer sector, the committee offers some constructive recommendations to address this often neglected but vitally important aspect of the health care system.

Revitalizing Rural Health Policy At The Federal Level

The need to apply a rural lens to health and health care issues at the federal level led to the establishment in 1998 of the Office of Rural Health. This office was created within Health Canada as a temporary mechanism to ensure that the views and concerns of rural Canadians were better reflected in national health policy, and in particular in the areas of research, early childhood development, First Nations' health, health information technology, health promotion, strategies on HIV/AIDS, diabetes, foetal alcohol syndrome and foetal alcohol effects, primary health care, and accountability. The Office of Rural Health was dismantled in 2004.

One key initiative of the Office of Rural Health was the Rural Health Strategy. This three-year initiative, which wound down in April 2003, provided dedicated funding to identify and address rural health needs federally across Canada. According to Marie DesMeules, Director of the Evidence and Risk Assessment Division, Centre for Chronic Disease Prevention and Control at the Public Health Agency of Canada, the Office of Rural Health accomplished a great deal over the course of its short existence:

Clearly, the Office of Rural Health and the national strategy had a significant role in two key areas: raising capacity for rural health research and programming and raising awareness across public health practice and research to do more in this area. New researchers went into the field and people in practice became more knowledgeable about the needs of rural health. Currently, there is a strong awareness within the Public Health Agency of the need to consider the rural aspect of our programming. Some of our programs, if not fully dedicated to a rural perspective, certainly consider a strong rural focus.

That includes health promotion, chronic disease prevention, infectious disease, child health development and surveillance activities. We do that collaboratively, and we have seen a difference over the years in the level of activity in this area.

– *Evidence*, May 3, 2007

David Butler-Jones, Chief Public Health Officer at the Public Health Agency of Canada, told the committee that stand-alone bureaucratic entities such as the Office of Rural Health have advantages and disadvantages:

The structure of what you need organizationally in order to keep that focus varies depending on the time. Having it woven through is one way of accomplishing that. If that is not happening, then having a focused area, in particular with a new initiative, is often helpful. There are the two tensions – everyone is doing it means no one is doing it. That is the one extreme. The other extreme happens when everyone defers to the area that is doing it but the issues cross over a whole range of programs and activities and so it cannot be done by that one area.

– *Evidence*, May 3, 2007

Rural issues have not disappeared altogether from the federal public policy scene since the demise of the Office of Rural Health. For example, the 2006 CIHI report, with its dramatic and conclusive findings about the state of health in rural Canada, is presumably a by-product of the earlier policy focus on rural issues. However, the committee is concerned that this achievement, as well as the initial flurry of concern about rural health matters raised by the now defunct Ministerial Advisory Council on Rural Health, the Romanow Commission and the Senate Social Affairs Committee, is not sufficient to ensure continued progress. We cannot afford to be complacent about rural health. The committee strongly believes that rural health issues need a champion within Health Canada to provide a more vigorous voice for rural health concern at the federal level. Therefore,

RECOMMENDATION 12-1: The committee recommends that the federal government restore the Office of Rural Health within Health Canada; that Health Canada, through its Office of Rural Health, develop and implement a long-term National Rural Health Strategy in consultation with the provinces and territories; and that the National Rural Health Strategy encompass initiatives related to telehealth, health human resources and health research in rural Canada.

The components of the recommended National Rural Health Strategy – which pertain to telehealth, health human resources and health research – are outlined in the following sections.

Enhancing Rural Access To Health Care Providers

Many provincial and territorial ministries of health have developed strategies to help improve access to health care professionals by people living in rural and remote regions, and a number of national initiatives have also been undertaken in recent years to address the shortage of rural health care providers (Text Box 12-1 describes the important role of provincial health information lines).

Both the report of the Senate Social Affairs

committee chaired by Michael Kirby and that of Commissioner Roy Romanow recommended that the federal government collaborate with its provincial and territorial counterparts to develop a national strategy. The federal government responded in 2003 by launching the Pan-Canadian Health Human Resource Strategy with \$20 million in annual funding (from 2004-005 through 2007-2008). The Strategy includes three components: Pan-Canadian Health Human Resource Planning; Inter-professional Education for Collaborative Patient-Centred Practice; and Recruitment and Retention of Health Care Providers/Professionals. In 2005, the federal government also provided \$75 million in funding over 5 years for the Internationally Educated Health Professionals Initiative.

Text Box 12-1 : The Importance of Free Health Advice Telephone Services for Rural Canada

Most provinces and territories offer a free, confidential 24-hour health advice telephone line staffed by registered nurses. Among other things, the 1-800 health lines provide immediate, professional health advice or information. They also direct people to the most appropriate source of care.

When the person calls, he/she is asked to describe his/her symptoms and answer questions that help the nurse assess the seriousness of the problem. Based on the assessment, the nurse will help decide whether the person should treat his/her own symptoms, go to a clinic, wait to see a doctor, or go to a hospital emergency room.

These registered nurses are highly experienced and specially trained to help Canadians make decisions about their health care options. They provide quick and easy access to health information.

1-800 health lines have been shown to be very helpful in rural Canada where typically, residents must travel long distance to access basic health care services. They can also help alleviate waiting lists in rural emergency rooms and doctors offices.

A variety of projects and initiatives funded under both the Pan-Canadian Health Human Resource Strategy and the Internationally Educated Health Professionals

BEYOND FREEFALL: HALTING RURAL POVERTY
**CHAPTER 12: HEALTH AND HEALTH CARE
CORNERSTONES OF RURAL REVITALIZATION**

Initiative concern rural issues. For example, one project relates to the “Enhancement of Physician Health Human Resources in Rural Canada”; the Society of Rural Physicians of Canada has been allocated \$153,895 (for 2004-2005 to 2006-2007) to undertake this project. Another federally funded project, “Building the Future: An Integrated Strategy for Nursing Human Resources in Canada,” aims to create a long-term strategy to ensure that there is an adequate supply of skilled and knowledgeable nurses to meet the evolving health care needs of all Canadians. Although its emphasis is broader than rural and remote nursing, the findings and implications of the study will include a focus on rural issues.

Two concerns were raised with respect to these federal, provincial and territorial initiatives. The first relates to the lack of focus on rural health human resources issues. It is unclear how much funding is devoted to improving access to health care providers in rural Canada. The second concern relates to the fact that these initiatives have ended or will end soon: the Pan-Canadian Health Human Resource Strategy was due to expire at the end of 2007-2008, while the Internationally Educated Health Professionals Initiative is expected to be completed by 2008-2009.

The committee believes that the federal government can play an important role in assisting the provinces and territories in their efforts to reduce gaps in rural health care access. Federal support for rural health care, however, must be targeted, with a dedicated spending commitment for rural and remote communities. Moreover, such funding must be systematic and sustained. In the view of the committee, short-term solutions aimed at enhancing access to health human resources in rural Canada have not translated into improvements in access to health care in these communities. The problem of recruiting and retaining a wide range of health care providers is far from being solved; in fact, it is unfortunately likely to get worse.

RECOMMENDATION 12-2: The committee recommends that, as part of its National Rural Health Strategy, Health Canada’s Office of Rural Health implement a Rural Health Human Resources Initiative to address shortages of health care providers in rural and remote communities; and that the Rural Health Human Resources Initiative be made permanent and provided with dedicated federal funding.

BEYOND FREEFALL: HALTING RURAL POVERTY
CHAPTER 12: HEALTH AND HEALTH CARE
CORNERSTONES OF RURAL REVITALIZATION

Witnesses also told the committee that one strategy that has proven successful for the recruitment and retention of health care providers in rural Canada has been to expose rural professionals to rural life while they are still in school. Another complementary way, according to Dr. MacLellan, is to train health care professionals to deal with the realities of rural life, which means moving away from the kind of specialized, urban-centric training offered in most medical schools today, in favour of training people with more general skills:

I can give all kinds of examples where it is becoming increasingly more difficult – much more so than it was in the 1940s or in the 1930s – for rural patients to get fairly simple care close to home. This is because of the natural specialization that happens. The federal government, not just Health Canada but also the department of Human Resources and Social Development and others, can look at supporting generalization, that is, jack-of-all of trades. That is how health care has been given informally in rural Canada, and it is exactly the type of team needed anywhere in the world. That is, a team of generalists, each of which have certain specialty skills.

– *Evidence*, March 22, 2007

From this perspective, the committee was pleased to hear that the federal government, through FedNor, contributed funding for a feasibility study that led to the recent creation of the Northern Ontario School of Medicine. The country's first new medical school in 35 years, it is located at Laurentian University in Sudbury and at Lakehead University in Thunder Bay, two regional hubs in largely rural northern Ontario. Although the Northern Ontario School of Medicine has yet to graduate its first class of students – classes began only in 2005-06 – it is built around some of the principles outlined by both Dr. MacLellan and Dr. Pong (who teaches at the school).

For example, the school begins its recruiting efforts in northern Ontario high schools, targeting young people who are “likely to thrive in the challenging northern rural learning environments.”²⁶⁹ It has multiple teaching and research sites distributed across northern Ontario, and students learn in small groups, “much of the time in distributed community-based learning sites supported by broadband communication information technology.”²⁷⁰

²⁶⁹ Northern Ontario School of Medicine, Website, *About Us*, http://www.normed.ca/about_us/glance.htm.

²⁷⁰ *Ibid.*

BEYOND FREEFALL: HALTING RURAL POVERTY
**CHAPTER 12: HEALTH AND HEALTH CARE
CORNERSTONES OF RURAL REVITALIZATION**

Finally, the school's first guiding value is "a passion for living in, working in and serving northern urban, rural and remote communities."²⁷¹

The committee was also pleased to learn that specific nursing programs with a rural focus are available at the University of Northern British Columbia, Laurentian University, and the First Nations University of Canada. Students are provided with theoretical content relevant to rural nursing and rural health care and complete clinical rotations in a variety of rural communities.

The committee believes that Canada needs more programs based on the kind of philosophy and approach used in the Northern Ontario School of Medicine. Similarly, it is our view that more university programs for health care providers that focus on the realities of rural community settings are needed. We believe that the federal government should encourage regional development agencies to fund feasibility studies for the expansion or creation of new health education programs and facilities tailored to the next generation of rural health care providers. The federal government should also assist the provinces and territories in their efforts to include more content that is specific to rural practice in medical, nursing and other health-related curricula.

RECOMMENDATION 12-3: The committee recommends that Health Canada, through its Office of Rural Health, work with its provincial and territorial counterparts and with regional development agencies to fund proposals for new health educational programs and facilities in rural parts of Canada.

Telehealth

As many of the committee's witnesses suggested, new technologies, especially high-speed broadband telecommunications, have the potential to collapse at least some of the distance that is at the root of the gap in rural-urban health status and access. For example, Susan Villeneuve, senior policy analyst with the Federation of Canadian Municipalities, told the committee about how telehealth improved health outcomes in Twillingate, a remote coastal community in Newfoundland, (population 2 448 in 2006, down 6.2% from 2001):

²⁷¹ Northern Ontario School of Medicine Website, MD Program: Introduction, <http://www.normed.ca/programs/undergraduate/mdprogram/>

BEYOND FREEFALL: HALTING RURAL POVERTY
CHAPTER 12: HEALTH AND HEALTH CARE
CORNERSTONES OF RURAL REVITALIZATION

For many parents, taking their children to see the speech pathologist in the hospital was difficult. We wanted to improve that service at a local level. We initiated a research project, which then developed some pilot projects. It connected different groups of people that dealt with the same thing, but they had been split into their little silos. We connected the public health nurse with the speech pathologist and the doctor at the hospital. Through broadband, we worked in telehealth for speech language pathology services for those children or parents who could not go to the hospital. In the end, the project was successful in that it greatly improved the service. At the time the project started, there was a three-year waiting list to see a speech language pathologist, and that is too late. We were able to make significant improvements.

– *Evidence*, May 10, 2007

Similarly, Mona Comeau, a services manager with the Jeanne Sauvé Family Services in Kapuskasing, Ontario, told the committee that telehealth has been used to offer to young people in the community mental health services that would otherwise be mostly unavailable: “Something that has been extremely positive for us is that we now have access to video conferencing equipment for psychiatry services, for children who need to be assessed for mental health problems. We have the resources at the office. They provide us with the TVs and necessary equipment. This is a very effective program offered through Sick Kids in Toronto. We use it regularly.” (*Evidence*, June 1, 2007)

Although telehealth services hold a lot of promise for rural Canada, the committee was reminded that they cannot be universally applied in rural and remote areas until these communities have universal access to high-speed Internet. Moreover, Dr. MacLellan warned about a very real risk that telehealth may command too much of the policy spotlight and detract from spending on basic health services that have proven track records in improving rural health outcomes:

A friend of mine, a very broad-based doctor in Fogo Island, can put you to sleep and perform surgery. He went to Grand Manan to fill in and told me that he was surrounded with telehealth equipment but could not do a simple blood test. There was nothing to support his skills. Telehealth is excellent, but whenever it is being implemented, you must ask the question: Will this improve local capabilities or will it replace local capabilities? In general, if it will just replace local capabilities it will not be good, whereas if it will make local capabilities better, including the times when the Internet is down and nothing is working, then I am all for it. That is not how it is being implemented now. It consists of just large budgets and a

BEYOND FREEFALL: HALTING RURAL POVERTY
CHAPTER 12: HEALTH AND HEALTH CARE
CORNERSTONES OF RURAL REVITALIZATION

visit from some telehealth person offering to set up monitors so that you will be able to talk to the specialist. A lot of work still needs to be done.

– *Evidence*, March 22, 2007

The committee agrees with Dr. MacLellan that telehealth projects must be supported when they represent a cost-effective means of delivering health care. We also concur that these projects must be closely monitored to guard against implementing telehealth initiatives to the exclusion of other proven methods of delivering rural health services. The committee believes that telehealth should be a critical component of the federal government's rural health policy. In the context of rural health, it offers the following advantages: it addresses the shortage of rural health care providers and the lack of medical and nursing training geared to rural practice settings; it improves rural health infrastructure; and it ensures a more equitable development of health information systems across the country. Therefore, the committee supports the expansion of the telehealth approach and is in line with the April 2002 report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology²⁷² as well as the November 2002 reports of both Commissioner Romanow and the Ministerial Advisory Council on Rural Health.

RECOMMENDATION 12-4: The committee recommends that, as part of its National Rural Health Strategy, Health Canada's Office of Rural Health invest in cost-effective telehealth applications that will enhance access to care and improve the quality of health services in rural and remote communities.

Rural Health Research

In addition to the Office of Rural Health, the federal government's rural health strategy in the early 2000s also led to the creation of a Special Advisor on rural health in the Canadian Institutes of Health Research (CIHR), the federal government's main health research funding agency. In 2002, CIHR set up a \$1.5 million fund for rural health research; the fruits of that research are now beginning to appear in published reports. During his appearance before the committee, Dr. MacLellan stressed the need for additional rural health research of the kind conducted by the CIHR: "Research is a huge issue. We need to characterize, for example, how well we are taking care of heart attacks in southern Saskatchewan. Do they need to be transferred or not, or is it cheaper to boost

²⁷² Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, *The Health of Canadians – The Federal Role: Principles and Recommendations for Reform* (Volume Five), April 2002, p. 86.

up the care locally? Research is a massively important thing that the federal government can do.” (*Evidence*, March 22, 2007) For his part, Dr. Pong pointed out in his brief that “not much is known about rural poverty and health” because “the rural poor are under-researched” (*Evidence*, Brief to the committee, p. 1). He further noted that “the interface between rural, poverty and health is something we know very little about because very little research has been done to date. Indeed, a literature search has found very few published Canadian studies on the relationship between rural poverty and health.” (*Evidence*, Brief to the committee, May 29, 2007)

The committee believes that rural health research is essential to understand, forecast and positively influence rural health. In addition, the effectiveness of rural health programs and services must be evaluated. Moreover, the complex links between rurality, poverty and health must be examined closely. It is the view of the committee that the federal government has a clear role to play in the funding of rural health research and in the diffusion of research outcomes. Rural health must be a research priority at the federal level, and dedicated and sustained funding must be devoted to this priority.

RECOMMENDATION 12-5: The committee recommends that the Canadian Institutes of Health Research, in collaboration with Health Canada’s Office of Rural Health, make a long-term investment through dedicated funding in strategic initiatives in rural and remote health research.

Conclusion

Adopting a rural focus in health means adopting a flexible set of policies that is sensitive to local conditions and that uses local knowledge and know-how to best advantage. Again, as with the other topics of this report, it is also important to remember that health considerations overlap in many ways with many issues surrounding rural revitalization, including economic development. As an example, Dr. MacLellan reminded us how difficult it is to imagine a vibrant and hopeful rural community without some kind of hospital or easy access to a hospital: “How will you plan for an economic development in a town when the hospital is just a triage centre or even just has a telephone, which is what is happening in some parts of Saskatchewan? It factors very

**CHAPTER 12: HEALTH AND HEALTH CARE
CORNERSTONES OF RURAL REVITALIZATION**

large, but there is no political will amongst our federal or provincial politicians to champion rural health care.” (*Evidence*, March 22, 2007)

Senate



CANADA

Sénat

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE

Rapport final du

**Comité sénatorial permanent de
l'agriculture et des forêts**

L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.
présidente

L'honorable Leonard J. Gustafson
vice-président

Juin 2008

This report is also available in English

.....

Disponible sur l'intranet Parlementaire
www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — Rapports)
39^e Parlement — 2^e Session

SECTION III :

REPENSER LA POLITIQUE SOCIALE

SECTION III : REPENSER LA POLITIQUE SOCIALE

Je suppose que je suis ce que vous appelleriez une statistique. Je vis dans une extrême pauvreté [...] Juste pour vous donner un exemple, mon revenu annuel total est de 5 970 \$. Je suis seule. Je vis dans une maison que j'ai reçue en héritage. Je vis dans une région rurale du Nouveau-Brunswick. J'étais folle de joie quand j'ai reçu mon formulaire T5007 parce qu'il y avait une erreur dessus. Il disait que j'avais fait 6 065 \$. Puisque j'essaie d'être optimiste, j'ai téléphoné à ma travailleuse sociale et je lui ai dit : « Est-ce que vous me devez 95 \$? » Cela aurait voulu dire que je pouvais manger un peu mieux ce mois-là [...] Dans mon cas, le chauffage compte, à lui seul, pour 40 p. 100 des 505 \$ que je reçois chaque mois. J'ai d'autres factures et d'autres responsabilités, comme l'assurance automobile. Je n'ai pas d'assurance pour la maison, car je n'en ai pas les moyens. J'espérais pouvoir en souscrire une cette année, mais puisque la province du Nouveau-Brunswick a décidé d'augmenter nos factures d'électricité encore une fois cette année, après avoir augmenté de 8 p. 100 l'an dernier, je n'ai tout simplement pas assez d'argent dans mon budget pour assurer ma maison. J'ai des factures, comme mon téléphone et des menues dépenses. Je dois me procurer un désodorisant et des choses comme ça pour au moins être présentable. Alors, cela accapare probablement 40 p. 100 de mon revenu. Cela me laisse environ 100 \$ pour acheter des aliments.

– Claudia Parks, membre,
Front commun pour la justice sociale du Nouveau-Brunswick,
Témoignages, 21 février 2007

La pauvreté est une souffrance pour nous et une honte pour notre pays entier. Nous « pauvres » d'aujourd'hui on sait à quel point on est pauvre; l'espoir a cédé la place à la colère. Ce sont nos enfants nombreux qui sont les victimes les plus déshéritées. Pour eux, il reste encore moins d'espoir dans une société qui détruit dès le début le rêve d'une meilleure vie.

– Émilienne Basque, Tracadie, Nouveau-Brunswick
Témoignages, mémoire écrit

Jusqu'ici, le comité a axé la plupart de ses recommandations sur des questions visant à inscrire le Canada rural dans le programme d'action et liées à son déclin économique et démographique, estimant que ce sont là des éléments essentiels de la stratégie globale de lutte contre l'autre problème qui nous préoccupe, la pauvreté rurale. Dans cette partie du rapport, nous examinons quelques idées permettant de s'attaquer plus directement à la pauvreté rurale au niveau de la politique sociale. Nous l'avons fait en explorant six grands thèmes, chacun dans son propre chapitre : les politiques de soutien du revenu, l'éducation, le logement, le crime, l'immigration et l'accès aux services de santé.

Même si chacun de ces thèmes fait l'objet d'un chapitre distinct, il importe de souligner qu'ils ont tous des interactions et des chevauchements : un faible revenu est étroitement lié à des résultats scolaires médiocres, qui ont eux-mêmes une forte corrélation avec une mauvaise santé. Tout cela est étroitement lié à la vie dans le Canada rural. Comme nous l'a dit Laurel Gardiner, coprésidente du Nord de la Manitoba Food Charter, lors de notre réunion à Steinbech, au Manitoba, l'important est de réfléchir dans une optique holistique dans la lutte contre la pauvreté, « Il faut réunir les programmes de développement social, l'emploi et la formation, l'église, et l'école. En reliant tous ces éléments ensemble, on aide les gens à se sortir du trou. » (*Témoignages*, 9 mars 2007)

CHAPITRE 7 : CORRIGER L'ÉCART DE REVENU .

Étant quelqu'un qui vit dans la pauvreté, j'ai l'impression, entre autres, qu'il n'y a absolument aucune façon de se libérer du système. Il n'y a aucune façon de se sortir de la pauvreté. J'ai essayé, j'ai essayé de toutes les façons possibles de sortir du système et, chaque fois, il y a un petit accroc. Si ma toilette se brise, il faut que j'appelle pour demander la permission de la faire réparer parce que je n'ai pas l'argent nécessaire, et il faut que je discute et que j'explique pourquoi j'ai besoin d'une toilette qui fonctionne chez moi. Il faut que je les menace et que je dise : « Bien, c'est un risque pour la santé si vous ne m'aidez pas. » Des fois, je peux attendre trois, quatre jours sans eau courante ni installations adéquates.

– Claudia Parks, membre,
Front commun pour la justice sociale du Nouveau Brunswick,
Témoignages, 21 février 2007

Je suis en butte à des obstacles structurels à l'emploi : je ne peux trouver un emploi qui améliorerait ma situation parce que j'ai des enfants et que personne ne peut en prendre soin. Je ne peux pas obtenir du travail dans les mines parce que je ne connais personne qui peut passer deux semaines complètes à prendre soin de mes enfants jour et nuit. Par conséquent, je dois chercher un emploi à Yellowknife ou à Behchoko. Cependant, les emplois qui sont disponibles dans cette région ne sont pas suffisants pour me permettre de subvenir à mes besoins et à ceux de mes deux enfants. Je dépends de quelqu'un pour me loger; c'est une situation courante parmi mes semblables. Dans les supermarchés, j'ai vu d'autres parents remplir les poches de leurs enfants de boîtes de jus et de barres granola afin que les petits aient quelque chose à manger à l'école le lendemain. On apprend à des enfants de cinq et six ans à faire du vol à l'étalage pour que les responsables de l'Administration des services de santé et des services sociaux de Yellowknife ne s'en saisissent pas parce que la direction de l'école a signalé qu'ils n'étaient pas nourris de façon appropriée.

– Mira Hall, présidente du comité des femmes et représentante territoriale,
Organisation nationale anti-pauvreté,
Témoignages, 19 février 2008

Au cours des audiences du comité où l'on a entendu les témoignages de personnes pauvres vivant en milieu rural, de personnes qui travaillent auprès de ces pauvres ainsi que les témoignages de chercheurs universitaires qui se penchent sur la pauvreté rurale, un thème récurrent est mis en lumière : au Canada, les politiques de soutien du revenu sont un enchevêtrement de règles confuses, souvent punitives et désuètes, qui nuisent

fréquemment à la lutte contre la pauvreté plutôt que de favoriser la réduction de la pauvreté¹⁴⁶.

Le comité a entendu un témoignage direct à ce sujet de la part de Claudia Parks, une bénéficiaire d'aide sociale de 59 ans qui vit dans une région rurale du Nouveau Brunswick et qui est membre du Front commun pour la justice sociale du Nouveau-Brunswick. Pour illustrer les effets punitifs de notre système d'aide sociale actuel, Mme Parks a mentionné au comité que pour être admissible à l'aide sociale, elle doit faire maintenant une demande de pension de retraite anticipée du Régime de pensions du Canada (RPC), une décision qui se traduira en bout de ligne par une diminution d'environ 20 \$ par mois des prestations qui lui seront versées (dans le cadre du RPC, les prestations de retraite sont réduites de 0,5 % pour chaque mois pour lequel des prestations du RPC sont versées avant que le prestataire ait atteint l'âge de 65 ans¹⁴⁷), ce qui n'est pas négligeable pour quelqu'un dont les revenus s'élèvent à 500 \$ par mois. Ces types de mesures punitives ne s'appliquent pas uniquement à l'épargne-retraite. Sherrie Tingley de l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) nous explique que ces mesures s'appliquent également à d'autres types d'économies. « La plupart des provinces ont adopté la méthode du dépouillement des biens, c'est à dire que les gens doivent être pratiquement à la rue pour être admissibles aux prestations. Par exemple, l'Ontario a abaissé le plafond des biens des mères célibataires de 5 000 \$ à 1 200 \$ environ. Avec 1 200 \$ et un processus aussi complexe, les gens risquent d'être expulsés de leur

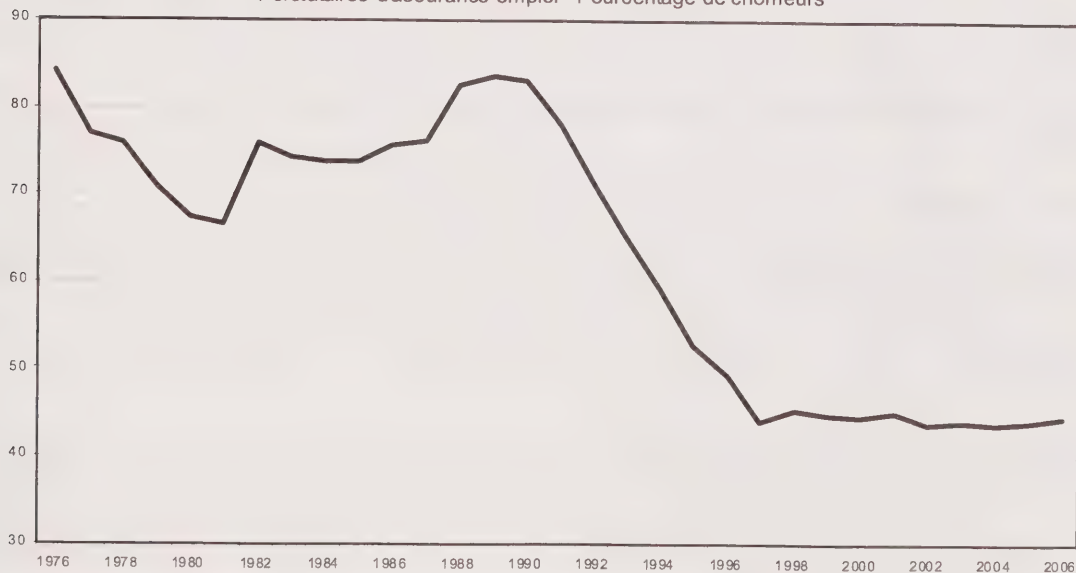
¹⁴⁶ Pour un point de vue plus optimiste, consulter l'article de John Richards intitulé *Reducing Poverty : What has Worked, and What Should Come Next*, dans « C.D. Howe Institute Commentary », n° 255 (octobre 2007), http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_255.pdf (en anglais seulement). Richards affirme que les réformes de l'assistance sociale faites au début et au milieu des années 1990, qui visaient à stimuler l'activité, s'étaient avérées avantageuses. Les responsables des politiques ont plus particulièrement mis en application différentes mesures quelque peu paternalistes et efficaces avec une « fermeté affectueuse » (réformes de l'assurance-emploi et règles plus strictes en matière d'aide sociale) de même que des mesures « tendres » (la Prestation fiscale canadienne pour enfants). Dans sa conclusion, Richards fait valoir qu'il faut une aide plus ciblée et généreuse pour les personnes handicapées, des ressources didactiques supplémentaires pour les Autochtones, de meilleures politiques en ce qui touche les traitements pour les toxicomanes et de meilleures politiques pour les « ghettos » de pauvres, et une diminution du taux d'imposition (élimination de l'effet de récupération) pour les travailleurs pauvres.

¹⁴⁷ Le gouvernement provincial a confirmé le témoignage de M^{me} Parks, rappelant que les prestataires d'aide sociale doivent se prévaloir de toutes les ressources disponibles. L'aide sociale versée par le gouvernement provincial est alors diminuée (récupération?) en fonction des montants provenant d'autres sources. Bien que cela ne modifie en rien le revenu global du prestataire, ce dernier en subira les conséquences à long terme pour les raisons susmentionnées : le montant des prestations du RPC qui lui seront versées après 65 ans est inférieur à ce qu'il aurait été autrement.

logement. C'est incroyable qu'on puisse tomber aussi bas. » (*Témoignages*, 28 septembre 2006)

Entre-temps, le système d'assurance-emploi (a.-e.) ne joue plus le même rôle qu'auparavant, en partie en raison des critères d'admissibilité qui ont été resserrés dans les années 1990. La figure 7-1 démontre qu'en moyenne 49,5 % des chômeurs ont reçu des prestations d'a.-e. entre 1992 et 2006, une baisse par rapport à 75 % pendant les années de croissance de 1983 à 1989. Si cette diminution est sans doute attribuable au rendement économique exceptionnel du Canada depuis la fin des années 1990 et à l'augmentation de la proportion des travailleurs indépendants¹⁴⁸, il semble que les critères plus stricts mis en application au début et au milieu des années 1990 ont joué un rôle important dans la réduction du pourcentage de chômeurs qui ont reçu des prestations d'a. e.

Figure 7-1
Prestataires d'assurance-emploi - Pourcentage de chômeurs



Source: Bibliothèque du Parlement, à partir de données de Statistique Canada, CANSIM, tableaux 276-0001 et 282-0002.

Les données historiques montrent que ces mesures et les autres mesures punitives des programmes de soutien du revenu sont loin d'être récentes. Dans une étude de 1971 sur la

¹⁴⁸ Une augmentation du pourcentage de travailleurs indépendants se traduit par une augmentation du dénominateur du rapport prestataires/chômeurs (ou ratio P/C). Puisque les travailleurs indépendants (autres que ceux qui viennent de perdre un emploi assurable) ne sont pas admissibles aux prestations d'a. e., ce rapport diminue en conséquence.

pauvreté au Canada, qui a fait date, le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté affirmait que « ce régime est de moins en moins capable de faire face aux besoins des assistés. Il a failli à sa tâche humanitaire. Non seulement il dépouille les bénéficiaires de leur dignité, mais il n'accorde aucun stimulant, aucune récompense à celui qui veut échapper au cercle vicieux de la pauvreté. Il ne sert qu'à punir et à avilir. C'est un vrai gâchis — une jungle sociale et un borbier économique¹⁴⁹. »

Près de 40 ans plus tard, la situation s'est à peine améliorée. Dans une étude réalisée en 2006 sur le système de soutien du revenu de l'Ontario, le Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults révèle que « le système de la sécurité du revenu pour les adultes en âge de travailler ne fonctionne pas en Ontario. Cela n'est pas surprenant puisqu'aucune réforme importante n'a été effectuée depuis les années 1960¹⁵⁰. »

Le Caledon Institute of Social Policy a exprimé le même point de vue, en soulignant que le système canadien de la sécurité du revenu avait été « conçu dans les années 1930 et 1940 et façonné en grande partie dans les années 1960 et 1970 » et que ce système devait maintenant être « repensé, [et avait besoin d'une] restructuration et (puisque certains éléments doivent être créés) d'une élaboration : nous devons disposer d'une nouvelle « architecture » de politiques sociales pour le XXI^e siècle »¹⁵¹. Dans ce même document de travail du mois de juin 2006, les auteurs décrivent ainsi le système actuel d'aide sociale :

Le système d'aide sociale est un système complexe, dont les règles constituent un fardeau, un système opaque (peu de renseignements sont accessibles aux clients, aux chercheurs ou au grand public), pratiquement incompréhensible, qui traite les prestataires de façon incohérente et souvent punitive. Des règles complexes régissent l'admissibilité, les définitions de l'employabilité, le montant et le type de prestations, le suivi des clients et les exigences relatives aux déclarations. Le système d'aide sociale peut être un dédale inextricable pour ses clients, qui n'ont qu'une vague idée de leurs droits et de leurs responsabilités. Les prestataires de

¹⁴⁹ Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, *La pauvreté au Canada*, 1971, p. 189.

¹⁵⁰ Rapport du Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults, *Time for a Fair Deal*, p. 11 [traduction]. Il est possible de consulter ce rapport à l'adresse : http://www.torontoalliance.ca/MISWAA_Report.pdf.

¹⁵¹ Ken Battle, Michael Mendelson et Sherri Torjman, *Towards a new Architecture for Canada's Adult Benefits*, Caledon Institute of Social Policy, juin 2006, p. 1 [traduction], www.caledoninst.org/Publications/PDF/594ENG.pdf.

l'aide sociale sont à la merci d'une bureaucratie qui se sent harcelée, qui manque de ressources et à qui l'on demande de suivre et d'appliquer un grand nombre de règles¹⁵².

Dans sa présentation devant le comité, le président du Caledon Institute, Ken Battle, a ajouté que, trop souvent, le système d'aide sociale traite les adultes « comme des criminels ou comme des enfants. » (*Témoignages*, 8 mars 2008)

Mise au point d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

D'après nous, ce que l'on doit d'abord faire, et il ne s'agit pas de l'approche pratique directe, c'est élaborer une stratégie visant à régler ces problèmes, car celle-ci devra prendre en compte ce que les différents groupes peuvent faire. Il y a certaines choses que le gouvernement fédéral peut faire, il y a des choses que les gouvernements provinciaux peuvent faire, et il y a des stratégies de lutte contre la pauvreté qui se déroulent aussi au niveau de la collectivité. Une stratégie comme celle-là, on peut l'élaborer dans le cadre d'un budget particulier et prendre des mesures particulières. Elle ne permettra peut-être pas de se défaire de la pauvreté, mais elle s'inscrit dans un plan global, qui doit effectivement avoir pour objectif l'éradication de la pauvreté.

– Greg deGroot-Maggetti, analyste des politiques socioéconomiques,
Citizens for Public Justice,
Témoignages, 28 novembre 2006

Le gouvernement doit élaborer une stratégie viable de réduction de la pauvreté. Cette stratégie doit au moins viser le seuil de pauvreté. Elle permettrait d'avoir des aliments nutritifs et même un moyen de transport. Avec une bonne alimentation et des soins médicaux, les enfants pourraient espérer avoir un avenir meilleur.

– Nancy Shular, vice-présidente du conseil d'administration,
Organisation nationale anti-pauvreté,
Témoignages, 28 septembre 2006

Nous croyons qu'il faut une stratégie nationale anti-pauvreté. Appelez cela une loi anti-pauvreté comme on l'a fait au Québec, appelez ça un processus. Peu importe le nom que vous lui donnez, il nous faut un processus, une stratégie qui s'accompagne d'une vision à long terme, pas juste des idées à court terme, des idées à long terme avec des objectifs raisonnables et des délais raisonnables, par exemple 10 ans. En 1989, nous avons entendu dire que la pauvreté chez les enfants serait éliminée. Nous sommes maintenant en 2007. Ce n'est pas une vision raisonnable. Il y a encore des enfants pauvres, et ils sont plus nombreux

¹⁵² *Ibid.*, p. 13 [traduction].

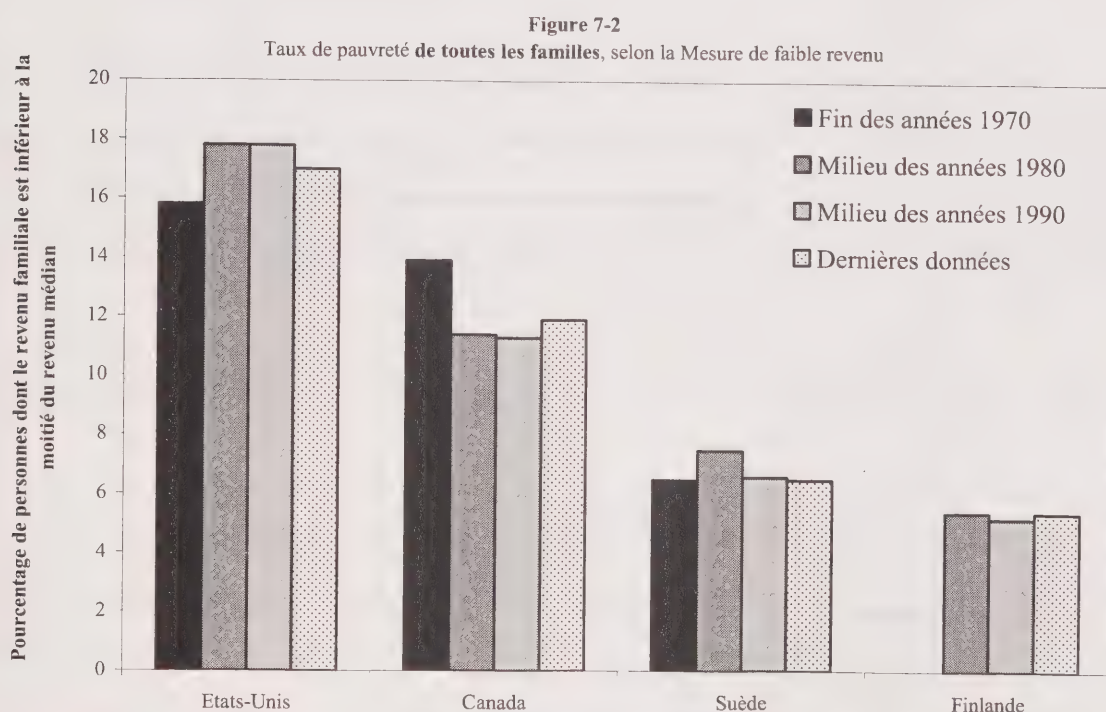
qu'ils l'étaient en 1989. Nous avons besoin d'un plan d'action avec un budget. Le gouvernement doit commencer à budgétiser pour savoir comment éliminer la pauvreté ou les causes de la pauvreté. Nous n'avons pas vu cela ces derniers temps. Nous n'avons jamais vu cela, ni comment on coordonne ces initiatives entre les organismes gouvernementaux, entre les partenaires, afin de régler les problèmes. [...] Il nous faut une plus grande responsabilisation. Il nous faut une structure de responsabilisation pour garantir qu'on consultera les Canadiens avec les groupes d'intérêts particuliers, les gens qui vivent dans la pauvreté, sans oublier un système pour évaluer le plan d'action.

– John Gagnon, coprésident,
Front commun pour la justice sociale du Nouveau Brunswick,
Témoignages, 21 février 2007

Comment le Canada peut-il aller au-delà des mesures actuelles de revenu qui sont inadéquates et réaliser de réels progrès dans la lutte contre la pauvreté? De façon plus concrète, comment aider des personnes comme Claudia Parks à vivre avec plus de dignité et davantage de sécurité de revenu? Certains répondront simplement qu'il n'y a rien à faire – ou presque rien – donnant pour argument que la pauvreté, rurale ou autre, a) est inévitable; b) coûte trop cher à éliminer; c) résulte de la paresse ou de certains échecs personnels; ou d) peut être éradiquée en laissant la marée montante de la croissance économique – aidée d'une combinaison de quelques mesures appropriées d'une « fermeté affectueuse » – soulever n'importe quel navire prêt à naviguer.

Toutefois, ces arguments n'ont pas réussi à convaincre le comité. Nous avons remarqué que le pourcentage de personnes qui sont sous le seuil de faible revenu (SFR) est toujours supérieur à 10 % à l'échelle nationale, soit un taux élevé de pauvreté bien trop élevé après 15 ans de croissance économique. De plus, le comité est persuadé que le Canada peut faire mieux. Cette conviction se fonde sur le simple fait qu'un certain nombre de pays, et certaines provinces aussi, ont *déjà* fait d'importants progrès dans la lutte contre la pauvreté. Ces efforts déployés et les succès obtenus justifient l'hypothèse selon laquelle (contrairement au point de vue des sceptiques explicités dans le paragraphe précédent) personne ne désire réellement être pauvre; presque tout le monde désire avoir un apport social; et la croissance économique n'a pas réussi à elle seule à soulever tous les navires – pas plus qu'elle ne saurait le faire dans les années à venir.

Dans les pays d'Europe du Nord comme la Suède et la Finlande, par exemple, une combinaison de mesures d'intervention musclées et une forte croissance économique ont fait en sorte que ces pays affichent un des taux de pauvreté les plus bas au monde (tel qu'il est évalué par la mesure de faible revenu [MFR]). Au Canada, à titre de comparaison, les taux de pauvreté déterminés à l'aide de la MFR sont restés les mêmes, soit quelque peu inférieurs à ceux des États-Unis, mais considérablement plus élevés que ceux des pays nordiques. La figure 7-2 permet de comparer les données des États-Unis, du Canada, de la Suède et de la Finlande.



Source : Garnet Picot et John Myles (2005). « L'inégalité du revenu et le faible revenu au Canada : une perspective internationale » dans *Direction des études analytiques documents de recherche*, Statistique Canada n° 11F0019MIE, n° 240 au catalogue, Tableau 5, p.13

Si la croissance économique est plus ou moins équivalente dans tous ces pays, les taux de pauvreté diffèrent : les taux de pauvreté de la Suède et de la Finlande sont deux fois moins élevés que ceux du Canada ou des États-Unis. Greg deGroot-Maggetti, analyste des politiques socioéconomiques de Citizens for Public Justice, estime que « Les pays comme la Suède — et la Suède n'est pas le seul pays, mais les pays européens, en particulier les pays d'Europe du Nord — ont une philosophie sociale qui est davantage axée sur la solidarité, et cette philosophie prend en compte les structures qui influencent la vie des gens. » (*Témoignages*, 28 novembre 2006)

Par ailleurs, il est important de souligner que certaines mesures positives ont été prises au Canada. Terre-Neuve-et-Labrador et Québec ont présenté dernièrement des stratégies détaillées et prometteuses en matière de lutte contre la pauvreté (lire les encadrés 7 1 et 7 2 pour en savoir plus). S'il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de ces stratégies, le comité croit que le gouvernement fédéral devrait poursuivre les efforts des gouvernements provinciaux en élaborant et en mettant en œuvre une stratégie *nationale* de réduction de la pauvreté.

Boîte de texte 7-1 : Plan d'action du Québec visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le 13 décembre 2002, la province de Québec est devenue la première province au Canada à adopter une loi (la loi 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale) pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Deux ans plus tard, dans son budget de 2004-2005, le gouvernement du Québec a annoncé qu'un montant de 2,5 milliards de dollars serait alloué sur 5 ans à la mise en application des dispositions de la Loi. Peu après, en avril 2004, le gouvernement a publié son plan d'action intitulé *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir*. Les politiques adoptées dans ce plan rappellent celles de certains pays européens de langue anglaise, notamment le Royaume-Uni et l'Irlande. Le plan favorise « l'emploi comme première solution pour assurer la sécurité économique et l'inclusion sociale » et « la protection accrue des personnes qui ont de graves restrictions à l'emploi ».

Le plan d'action comporte un éventail complet d'initiatives et de programmes visant à hausser le niveau de vie des bénéficiaires d'aide sociale et des salariés à faible revenu et à aider les personnes qui passent de l'aide sociale à l'emploi.

Le plan prévoit entre autres :

- la pleine indexation des prestations d'aide sociale des personnes ayant de graves restrictions à l'emploi;
- une prime à la participation pour les bénéficiaires d'aide sociale qui sont aptes à l'emploi et une indexation partielle de leurs prestations;
- l'établissement d'une prime au travail;
- la bonification du salaire minimum;
- un crédit d'impôt remboursable universel pour les familles à faible revenu avec enfants;
- des initiatives visant à élargir l'accès à des logements abordables;
- des mesures d'adaptation du logement des personnes handicapées;
- des mesures favorisant l'emploi de personnes handicapées;
- l'intégration des immigrants et des membres des minorités visibles;
- la poursuite de la mise en place de services de garde et d'apprentissage de qualité;
- des mesures de soutien aux jeunes parents et aux enfants;
- des mesures favorisant l'intégration des jeunes au marché du travail;
- des mesures d'appui pour les programmes favorisant la réussite scolaire et les programmes d'alphabétisation dans les milieux défavorisés;
- la promotion de la participation sociale des aînés à faible revenu;
- la cessation des pénalités imposées aux bénéficiaires d'aide sociale qui refusent d'entreprendre des démarches en vue d'intégrer le marché du travail (des sanctions administratives ne s'appliquent que dans les cas de fraude ou de remboursement de dette).

Source : Adaptation du texte de Chantal Collin, *Stratégies de réduction de la pauvreté au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador*, PRB 07-23F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 2007.

La capacité du gouvernement fédéral de créer et d'établir un consensus sur une telle stratégie repose sur le fait que, si les programmes d'aide sociale relèvent des gouvernements provinciaux et des territoires, le gouvernement fédéral joue un rôle très important, grâce à cinq grands domaines stratégiques. Premièrement, et c'est le rôle le plus évident, il finance les programmes d'aide sociale offerts par les gouvernements provinciaux et territoriaux grâce au Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Deuxièmement, il gère et détermine les modalités de l'a. e., un important programme de soutien du revenu pour les travailleurs licenciés et les autres. Troisièmement, il finance la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Supplément de revenu garanti (SRG) pour les personnes âgées (nous traiterons de ce sujet plus en détail). Quatrièmement, il finance la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE), qui est remboursable et qui constitue une importante source de revenu pour les familles à faible revenu qui ont des enfants. Enfin, il aide les personnes à faible revenu grâce à un financement destiné aux Autochtones, aux anciens combattants et grâce à diverses mesures fiscales à l'intention des personnes handicapées et d'autres groupes défavorisés.

M. deGroot-Maggetti, de Citizens for Public Justice, souligne qu'une stratégie *nationale* pourrait favoriser le regroupement des responsabilités partagées entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux relativement au soutien du revenu en une structure plus cohérente. Si des efforts ne sont pas faits en ce sens, nous risquons de disposer de programmes qui, quoique motivés par bonnes intentions, sont conflictuels, comme M. deGroot-Maggetti l'explique dans son témoignage :

J'ajouterais une chose pour illustrer encore une fois l'importance d'un plan intégré. St. Christopher House, une agence communautaire de Toronto, a effectué, il y a quelques années, un projet de recherche appelé Community Undertaking Social Policy. Il y a toutes sortes de programmes, à différents niveaux, qui visent à aider les gens qui vivent dans la pauvreté. Cette étude a examiné la situation des personnes âgées, des familles, les genres de programmes et de services qu'elles recevaient, et comment tout cela s'harmonisait. Les auteurs ont examiné la situation des personnes âgées qui recevaient la prestation de Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, parfois des subventions pour le logement et les services d'une cuisine volante. Tous ces services étaient fournis en fonction du revenu, de sorte que, dès que le revenu de ces personnes

augmentait ne serait-ce que légèrement, elles perdaient le droit à une partie des subventions accordées pour certains de ces services. Les responsables de cette étude ont noté quelque chose d'assez curieux : dès que certaines personnes âgées avaient un dollar de revenu supplémentaire, que ce soit dans un REER ou ailleurs, on leur déduisait l'équivalent de cette somme et parfois plus. Lorsqu'on reçoit le Supplément de revenu garanti ou la prestation de Sécurité de la vieillesse, on perd cinquante sous pour chaque dollar gagné. On risque en plus de perdre la subvention au logement ainsi que d'autres subventions. Tout le monde veut lutter contre la pauvreté et faire quelque chose. Cependant, ces actions ne sont pas coordonnées.

– *Témoignages*, 28 novembre 2006

Boîte de texte 7-2 : STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ À TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR

En 2006, Terre-Neuve-et-Labrador devenait la deuxième province du Canada à adopter une stratégie globale de réduction de la pauvreté. À la suite d'un engagement pris par le Parti progressiste-conservateur de Terre-Neuve-et-Labrador en 2003 et du discours du Trône de 2005, le gouvernement s'est engagé à faire de Terre-Neuve-et-Labrador, dont le taux de pauvreté était le plus élevé au pays à ce moment-là, la province la moins pauvre et à accomplir cette transformation en 10 ans.

Un processus officiel de consultation a été mené afin que toutes les parties intéressées puissent partager leurs connaissances et participer à l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté répondant aux besoins des personnes qui vivent ou risquent de vivre dans la pauvreté à Terre-Neuve-et-Labrador. Afin de prévenir, de réduire et d'atténuer la pauvreté, le gouvernement a décidé d'adopter une approche globale, intégrée et multidimensionnelle qui tient compte « des rapports entre la pauvreté et le sexe, l'éducation, le logement, l'emploi, la santé, les soutiens sociaux et financiers, et les mesures fiscales, de même que du lien entre la pauvreté des femmes et le risque accru d'être victime de violence ». Faisant fond sur une série d'initiatives annoncées dans les discours du budget de 2005 et de 2006, le gouvernement a précisé dans son plan d'action de 2006 qu'il améliorerait la coordination des services offerts aux personnes à faible revenu et l'accès à ces services, établirait un filet de sécurité sociale plus solide et augmenterait le revenu gagné, mettrait davantage l'accent sur le développement de la petite enfance et prendrait des mesures pour que la population soit plus scolarisée. Diverses initiatives seront entreprises afin d'atteindre ces quatre objectifs, notamment les suivantes :

- des réductions d'impôt pour les personnes et les familles à faible revenu;
- des mesures pour accroître l'offre et la demande de main-d'œuvre;
- une augmentation des soutiens sociaux et financiers;
- un meilleur accès à des logements abordables;
- un accès accru aux services de santé et à d'autres services essentiels;
- une aide accrue du système de justice;
- des mesures visant à renforcer les programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, à améliorer le système scolaire primaire et secondaire, et à accroître l'accès aux études postsecondaires et aux services d'alphabétisation et d'éducation de base des adultes.

Le plan d'action comporte également un engagement à consulter régulièrement les personnes en situation de pauvreté et les organismes communautaires menant des activités de réduction de la pauvreté, et à engager un dialogue permanent avec ces parties afin de faire en sorte que les programmes et les politiques fassent progresser la stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement. Le travail de collaboration avec le gouvernement fédéral est également une priorité. Le plan d'action mentionne un certain nombre de

secteurs où les gouvernements fédéral et provincial pourraient unir leurs efforts : questions relatives à l'impôt sur le revenu, Autochtones, personnes handicapées, logement abordable, établissement d'une nouvelle Entente sur le développement du marché du travail, programmes de prestations pour enfants, programmes de prêts aux étudiants et programmes d'alphabétisation.

Dans le budget de 2006, le gouvernement a affecté plus de 30,5 millions de dollars en 2006-2007 à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un ensemble intégré de 20 initiatives visant à réduire la pauvreté à Terre-Neuve-et-Labrador, et 64 millions de dollars par année par la suite. Dans le budget de 2007, il a promis l'affectation d'un montant supplémentaire de 28,9 millions de dollars à la stratégie de réduction de la pauvreté, ce qui représente un investissement annuel total de 91 millions de dollars. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action du gouvernement provincial feront l'objet d'une surveillance au cours des quatre prochaines années, et une évaluation de son incidence sur la réduction de la pauvreté et la promotion de l'inclusion sociale aura lieu à la fin de cette période.

Source : Adaptation du texte de Chantal Collin (2007).

Compte tenu du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux en ce qui a trait au dossier de la pauvreté et des risques de mesures ou d'initiatives conflictuelles, le comité croit que le gouvernement fédéral devrait consulter les provinces et les territoires et établir une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Si le comité reconnaît qu'il est difficile de mettre au point des politiques de revenus qui tiennent compte des différences entre les personnes vivant en région rurale et celles vivant en région urbaine, la stratégie nationale devrait, autant que possible, prendre en considération les importantes différences entre les régions rurales et les régions urbaines, plus particulièrement en ce qui a trait au transport – dont nous avons parlé au chapitre 6 – de même qu'en ce qui a trait au logement (surtout dans les régions du Grand Nord), question que nous abordons au chapitre 9.

RECOMMANDATION 7-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et les territoires, conçoive une stratégie nationale de réduction de la pauvreté qui tienne compte des différences entre les régions rurales et les régions urbaines. Dans le cadre de ses délibérations, le gouvernement fédéral devrait porter une attention particulière aux stratégies de lutte contre la pauvreté déjà en vigueur au Québec ainsi qu'à Terre-Neuve-et-Labrador.

(a) Pour une stratégie de réduction de la pauvreté fondée sur un revenu annuel garanti

Beaucoup de témoins ont fait valoir que le revenu annuel garanti est un élément essentiel des efforts concertés de lutte contre la pauvreté. Cela pourrait, par exemple, être la pièce maîtresse d'une stratégie nationale anti-pauvreté. Alors que les témoins n'ont pas précisé en quoi consisterait un revenu annuel garanti réaliste, la plupart des propositions de revenu garanti¹⁵³ ont un point en commun : elles définissent le revenu de base *inconditionnel*, un revenu minimum dont devraient disposer toutes les personnes ou familles.

Il est important de savoir que l'idée d'un revenu annuel garanti aux adultes de portée générale n'est pas nouvelle. Au Canada, elle a sans doute surgi à la suite d'une « déclaration de guerre contre la pauvreté » lancée par le président américain Lyndon Johnson en 1964, dans son discours sur l'État de l'Union. Cette « déclaration » a fait l'objet de discussions au Canada, lors d'un congrès d'orientation du Parti progressiste-conservateur, à Niagara Falls, en 1969¹⁵⁴ et a attiré l'attention à l'échelle nationale deux ans plus tard, lorsque le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté a formulé une recommandation détaillée portant justement sur l'adoption d'une telle politique, dans un rapport de 1971 qui a fait date. Peu de temps après, les gouvernements fédéral et provinciaux ont entamé des discussions sérieuses sur la révision du système d'aide sociale et la possibilité d'un revenu annuel garanti. À l'exclusion d'une expérience de courte durée sur le revenu annuel garanti au Manitoba¹⁵⁵, ces discussions ne sont cependant pas traduites par des propositions concrètes de politiques ou de mesures.

¹⁵³ Les propositions concernant le revenu annuel garanti portent différents noms dont : dividende social, « revenu du citoyen », salaire social, revenu universel de base, revenu de base, revenu de base garanti.

¹⁵⁴ Hugh Segal, « Building a Basic Income Floor for Canadians to Stand On » dans *Inroads : A Journal of Opinion*, vol. 6, 1997, p. 28–38.

¹⁵⁵ Aux termes d'un projet pilote appelé Programme expérimental manitobain de revenu annuel de base, des paiements ont été versés à quelque 1 300 familles manitobaines distribuées au hasard entre trois régimes de revenu annuel garanti (RAG), pendant 3 ans. Un groupe témoin de familles ne recevait aucune prestation. Trois niveaux de soutien avaient été établis : 3 800 \$, 4 800 \$ et 5 800 \$ (en dollars de l'année 1975) pour une famille de 4 personnes. Ces niveaux ont été modifiés en fonction de la taille et de la structure de la famille, tout en tenant également compte de l'inflation. Trois taux de récupération fiscale ont été appliqués : 35 %, 50 % et 75 %. Dans un article publié en 2001, Hum et Simpson remarquent que les résultats de la recherche obtenus dans le cadre du projet pilote du Programme expérimental manitobain de revenu annuel de base « étaient encourageants pour les personnes en faveur du RAG » [traduction] parce

Au Canada, tout comme aux États-Unis, le mouvement favorable au revenu annuel garanti a par la suite avorté en raison de deux objections majeures. Premièrement, les opposants craignaient que, quoique bien intentionnée, une politique de revenu annuel garanti finisse par inciter les gens à ne pas travailler puisqu'il ne serait pas nécessaire de gagner sa vie pour avoir de l'argent. Deuxièmement, les opposants affirmaient que tout revenu annuel garanti raisonnablement bien financé serait tout simplement trop onéreux. Le comité estime toutefois que ces inquiétudes sont exagérées et mal placées. Premièrement, l'idée d'un revenu annuel garanti n'est pas aussi radicale qu'elle en a l'air. Par exemple, Ken Battle du Caledon Institute affirme :

qu'il existe déjà un revenu garanti au Canada, mais qu'il n'est pas versé par le biais d'un seul grand programme. Il l'est par l'intermédiaire de plusieurs programmes. Certains volets du revenu garanti sont plus adéquats que d'autres. Nous avons un revenu garanti pour les enfants, la Prestation fiscale canadienne pour enfants. C'est la raison pour laquelle nous militons pour que le montant de la prestation soit porté à 5 000 \$ par enfant pour une famille à faible revenu, car c'est à peu près ce que ça coûte d'élever un enfant dans ce type de famille. Il s'agit d'un programme de revenu garanti. Ce programme est financé par un impôt négatif, par le régime fédéral d'impôt sur le revenu, qui est le même type d'impôt négatif que celui qui avait été suggéré par Milton Friedman, l'économiste conservateur américain à qui l'on doit le concept du revenu garanti. Nous avons déjà un revenu garanti pour les enfants. Il n'est pas suffisant; en outre, en y ajoutant de nouveaux programmes, à savoir la Prestation universelle pour la garde d'enfants et le crédit d'impôt pour enfants non remboursable, on a reculé d'un pas. Il existe un revenu garanti pour les personnes âgées, à savoir la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti; de plus, environ la moitié des provinces et territoires accordent des suppléments. Des mesures de revenu garanti sont également prévues pour les chômeurs. Il s'agit de l'assurance emploi, si on y est admissible, sinon, c'est l'aide sociale. La plupart des gens estiment que c'est un revenu garanti insuffisant. Ce que je veux dire, c'est qu'il est plus utile de considérer le revenu garanti comme un objectif que comme un moyen. L'objectif est de procurer un revenu de base décent aux Canadiens qui sont inaptes au travail ou qui, pour une raison ou pour une autre, n'ont pas un revenu suffisant.

— *Témoignages*, 6 mars 2008

Le témoignage démontre qu'au moins certains éléments de cet éventail de programmes du soutien du revenu parviennent avec succès à réduire considérablement la

que la diminution de l'effort de travail observée était « modeste » : environ 1 % pour les hommes, 3 % pour les épouses et à 5 % pour les femmes célibataires (non mariées). Consulter l'article de Derek Hum et Wayne Simpson intitulé « A Guaranteed Annual Income? From Mincome to the Millennium » dans *Policy Options*, janvier et février 2001, p. 80.

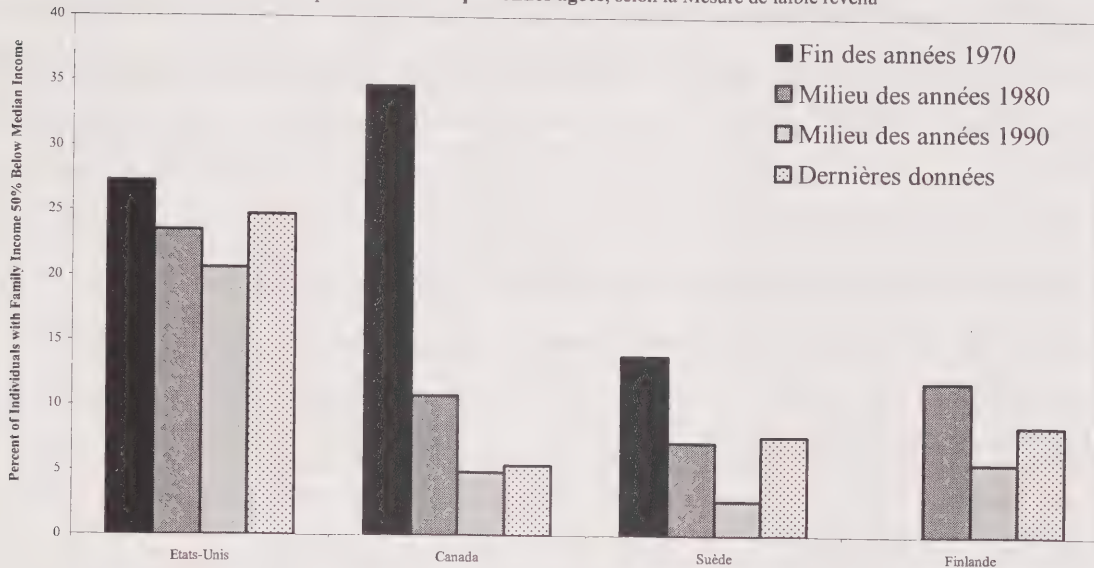
pauvreté. Le programme de Sécurité de la vieillesse (SV) du gouvernement fédéral, l'Allocation (auparavant l'Allocation au conjoint) et le Supplément de revenu garanti (SRG)^{156 157} ont tous contribué de façon significative à atténuer l'inégalité des revenus et à diminuer la pauvreté chez les personnes âgées pour atteindre les niveaux les plus bas à l'échelle internationale, comme l'illustre la figure 7-3¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Sur dix provinces, huit administrent des programmes destinés aux personnes âgées à faible revenu qui viennent compléter les prestations de SV et de SRG.

¹⁵⁷ Si la pension de SV est accessible à presque tous les résidents canadiens, il faut avoir au moins 65 ans pour y être admissible. Par ailleurs, les prestations de la SV sont imposables, contrairement à d'autres propositions de revenu garanti plus radicales. Pour ce qui est du SRG, le gouvernement fédéral impose des contraintes liées à l'âge et au revenu : pour y être admissible, la personne doit d'abord être admissible aux prestations de la SV et ne doit pas avoir d'autres revenus (c'est-à-dire des revenus autres que ceux provenant de la SV ou du SRG) au-delà de certains montants prescrits (le SRG est « récupéré » si le revenu gagné est supérieur à ces seuils). L'Allocation aussi est un programme de prestations fondées sur le revenu; n'y ont droit que les résidents du Canada âgés de 60 à 64 ans et qui sont veufs (ou veuves) ou qui ne sont pas admissibles à la SV mais dont le conjoint y a droit.

¹⁵⁸ Dans un article intitulé « Income for Seniors » (ou « Revenus des personnes âgées »), John Myles analyse le déclin spectaculaire de l'inégalité entre les personnes âgées, et entre les personnes âgées et la population en général, depuis les années 1960. Il fait remarquer, entre autres, que le « taux de faible revenu des personnes âgées au Canada déterminé par la « norme de relativité » usuelle (personnes dont le revenu rajusté est inférieur à 50 % du revenu médian) est maintenant parmi les plus bas de l'OCDE, même lorsqu'on le compare à celui de la Suède, pays jugé égalitaire » [traduction], un fait qu'il associe principalement à l'augmentation des revenus de pension fondée sur le versement de prestations de la SV et du SRG (voir Statistique Canada, *Perspectives*, hiver 2000). Dans le document intitulé *Données de base sur la pauvreté au Canada 2000*, le Conseil canadien de développement social (CCDS) affirme pour sa part que « [p]armi les pays industrialisés, les soutiens du revenu pour les personnes âgées au Canada – ainsi qu'en Suède, aux Pays-Bas, en Norvège et en Italie – entraînent une réduction sensible de la pauvreté ». Pour de plus amples détails, voir <http://www.ccsd.ca/francais/pubs/2000/dbp/fs.htm>.

Figure 7-3
Taux de pauvreté chez les personnes âgées, selon la Mesure de faible revenu



Source : Garnett Picot et John Myles (2005). « L'inégalité du revenu et le faible revenu au Canada : une perspective internationale » dans *Direction des études analytiques* documents de recherche, Statistique Canada, n° 11F0019MIE, n° 240 au catalogue, Tableau 5, p. 13

Deuxièmement, les informations selon lesquelles le revenu annuel garanti constituerait une désincitation au travail qui proviennent des programmes expérimentaux de revenu garanti mis à l'essai aux États-Unis et du seul programme expérimenté au Canada ne sont pas concluantes. Même si on s'entend peut-être pour dire que ces expériences se sont soldées par une diminution des heures travaillées, principalement en raison de périodes de chômage plus longues, la portée et l'importance de ces réductions sont contestées. Dans un article de 1993, par exemple, des chercheurs canadiens, Derek Hum et Wayne Simpson, affirment que les données de recherche disponibles démontrent qu'il y a « peu d'effets négatifs... [et que les] effets négatifs constatés, comme la réaction sur le plan de l'emploi, sont moindres que ce que l'on aurait cru si l'on n'en avait pas fait l'expérience »¹⁵⁹. Dans tous les cas, des périodes de chômage plus longues peuvent être bénéfiques si elles permettent une meilleure harmonisation entre l'offre et la demande de travailleurs compétents.

Troisièmement, le coût d'un programme de revenu annuel garanti suffisamment généreux n'est probablement pas aussi élevé ni si exorbitant que le prétendent les

¹⁵⁹ Derek Hum et Wayne Simpson, « Economic Response to a Guaranteed Annual Income : Experience from Canada and the United States » dans *Journal of Labor Economics*, 11(1) (1993), p. S287 [traduction].

adversaires du projet. En premier lieu, la plupart des programmes de revenu annuel garanti proposés visent à remplacer une série de programmes, plus précisément cette « mosaïque » de programmes qu'a dénoncée M. Battle. Dans une étude publiée en 1985, par exemple, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la Commission MacDonald) précise que le projet de revenu annuel garanti se serait « auto-financé en grande partie », si l'on considère les économies réalisées par suite de l'abolition de différents programmes existants et d'un certain nombre de changements structurels apportés au système de sécurité du revenu du Canada¹⁶⁰. Quatrièmement, il est important de souligner que la plupart des estimations du coût du revenu annuel garanti sont élevées puisqu'elles ne tiennent pas compte des économies qui découleraient d'une diminution du contrôle bureaucratique dont les prestataires du revenu garanti font l'objet ni des *avantages* que présente un tel programme dans la mesure où il contribuerait à réduire la pauvreté, y compris le taux de criminalité, ainsi que le recours au système de soins de santé, et qu'il en résulterait des enfants en meilleure santé, qui s'alimentent mieux et qui sont plus attentifs à l'école.

Par ailleurs, si le revenu annuel garanti était octroyé au moyen du régime fiscal sous forme d'un crédit d'impôt remboursable, cela encouragerait probablement les gens à produire une déclaration de revenus, ce qui peut faire en sorte qu'un plus grand nombre de personnes à faible de revenu participent à l'économie.

Il est clair que le filet de sécurité sociale s'effiloche. Il a été conçu à un moment où l'on pouvait occuper un même emploi pendant toute une vie et où les revenus augmentaient constamment. Ce filet ne permet plus de faire face aux réalités d'une économie de plus en plus mondiale, où les emplois et les revenus ne sont plus aussi certains et où les aléas de l'activité économique sont plus prononcés. En fixant un revenu de base inconditionnel, le programme de revenu annuel garanti semble bien convenir à ce nouveau contexte économique. Au-delà de ces arguments, par ailleurs, le comité croit que

¹⁶⁰ La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, volume 2, ministre des Approvisionnements et Services, 1985, p. 541 [traduction]. La Commission royale estime que certains programmes pourraient être éliminés de la liste, dont le Supplément de revenu garanti pour les personnes âgées, le programme des allocations familiales (semblable à la nouvelle Prestation universelle pour la garde d'enfants) et divers avantages fiscaux dont certains ne font plus partie intégrante de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

la question du revenu annuel garanti repose en dernier ressort sur des principes généralement admis d'équité et de justice. Dans un article publié dans le *Toronto Star*, en 2006, le sénateur Hugh Segal, un membre du comité qui croit à la notion de revenu garanti, pense qu'il est tout simplement inacceptable que tant de personnes doivent vivre sans revenus suffisants dans un pays aussi prospère que le Canada :

Je ne crois pas que, dans un pays comme le Canada, certains citoyens doivent vivre bien en deçà de ce que nous appelons le seuil de pauvreté de sorte qu'ils ne peuvent pas se procurer des biens de première nécessité comme un logement, de la nourriture et des vêtements pour eux-mêmes et leurs enfants. Si l'on se fonde sur les allocations actuelles du système d'aide sociale, je refuse également de croire que les gens choisissent volontairement de ne pas travailler et de vivre avec un revenu si misérable. Les gens qui se tournent vers l'aide sociale ne le font qu'en dernier recours. Que la situation soit attribuable à de la maltraitance, une perte d'emploi, un manque d'éducation ou de formation, l'abus de drogues ou encore parce qu'il s'agit de familles monoparentales, notre devoir en tant que Canadiens et en tant qu'êtres humains est de garantir à ces personnes un revenu qui leur permette de subvenir à leurs besoins et à ceux des membres de leur famille tout en préservant leur dignité pour qu'elles ne perdent pas confiance et qu'elles aient espoir en l'avenir¹⁶¹.

Le sénateur Segal souligne de plus que le revenu annuel garanti est simplement le corollaire des obligations fiscales de tout citoyen, comme il le mentionne dans le préambule d'une question qu'il a posée à l'un des témoins :

Sa Majesté prélève plus d'impôts parce que c'est la façon dont fonctionne notre système fiscal. Plus nous faisons d'argent, plus nous payons. Quand, pour une raison quelconque, nous n'avons plus d'argent — perte d'emploi, handicap ou maladie — avant que Sa Majesté nous vienne en aide, que ce soit par le bien-être social, le programme Ontario au travail, ou autre, elle pose bien des questions détaillées, par l'entremise de ses fonctionnaires. Pourquoi n'avons-nous pas d'argent?

Parce que nous ne pouvons pas travailler? Sommes-nous handicapés? L'usine locale a-t-elle fermé ses portes? La ferme n'est-elle pas rentable? Je suis toujours frappé de voir que la question, que l'on aborde autour de la table familiale du Canada, qui devrait être assez grande pour que chacun y ait une place, porte toujours sur l'argent. Pour diverses raisons, souvent sans que ce soit de leur faute, les gens finissent par ne pas avoir assez d'argent pour se soigner, se nourrir ou se chauffer convenablement.

¹⁶¹ Hugh Segal, « Welfare study shows need for guaranteed income » dans l'édition du 2 septembre 2006 du *Toronto Star*, p. F5 [traduction].

Ainsi, Sherrie Tingley de l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) nous l'a rappelé : « Personne n'avait honte de recevoir son chèque d'allocation familiale. Et personne n'avait à faire la queue ou à se défaire de ses biens, etc. »¹⁶² (*Témoignages*, 28 septembre 2006) Avec un revenu annuel garanti, personne n'aurait honte de recevoir l'argent dont il a besoin pour s'asseoir à la table familiale.

Le comité, de même que plus de vingt personnes qui sont venues témoigner, croit qu'il est temps pour le gouvernement fédéral d'envisager sérieusement d'instaurer un revenu annuel garanti, ce qui signifie en réalité qu'il faudra rationaliser les divers programmes actuellement offerts aux familles canadiennes pour contrer les cycles de l'économie, de sorte qu'ils soient plus équitables. Le comité ne possède pas l'expertise nécessaire pour élaborer une proposition détaillée; mais, heureusement, certains travaux du sénateur Segal indiquent la direction à prendre¹⁶³. Celui-ci a suggéré, par exemple, que le gouvernement fédéral commence des discussions à l'échelle nationale portant sur plusieurs principes de base, c'est-à-dire que le revenu annuel garanti devrait :

- offrir un revenu de base *adéquat*, sur la base uniquement des moyens financiers, tels que déterminés par la déclaration de revenus;
- être élaboré par un groupe de travail comprenant des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux, en tenant compte des commentaires des entreprises, des syndicats et du secteur bénévole. Le gouvernement fédéral devrait prévoir un incitatif financier afin d'amener un certain nombre de personnes à participer à ce groupe de travail;
- être financé en partie par l'élimination graduelle des programmes sociaux existants, qui sont souvent punitifs;
- être mis en œuvre sur une période d'au plus cinq ans et être versé par l'intermédiaire du système d'imposition, de façon similaire au remboursement de la taxe sur les produits et services (TPS);
- être modifié à chaque année pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie;

¹⁶² M^{me} Tingley fait référence aux allocations familiales, le premier programme universel d'aide sociale du Canada. Les allocations familiales ont pris fin en 1993 et ont été remplacées par une prestation fiscale pour enfants fondée sur le revenu, qui octroyait des prestations mensuelles en fonction du nombre d'enfants et des revenus de la famille. Cette prestation est plus tard devenue la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Pour une analyse, voir : L'économie canadienne à votre portée, « 1994 – Programme d'allocations familiales : Une aide aux enfants canadiens », <http://canadianeconomy.gc.ca/francais/economy/1944family.html>.

¹⁶³ Segal (1997), p. 28–38.

- faire partie intégrante d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté qui devra être négociée avec les provinces et les territoires.

Bien que le comité n'approuve pas l'idée d'un revenu annuel garanti qui s'appliquerait *uniquement* aux habitants des régions rurales¹⁶⁴, il estime que toute proposition dans le cadre d'un tel programme devra prendre en compte les différences liées au coût de la vie dans les différentes régions du Canada, tant urbaines que rurales. Alors que le coût du logement dans les régions rurales canadiennes est généralement moins élevé que dans les régions urbaines, le coût de la nourriture, de l'essence et du transport est plus élevé, ce qui est particulièrement vrai dans les régions éloignées. Le comité remarque également qu'un revenu annuel garanti octroyé par l'entremise du système d'imposition ou au moyen d'un chèque présente au moins un avantage pour les régions rurales : il permettrait d'éviter les visites coûteuses aux bureaux d'aide sociale souvent situés à l'intérieur de bureaux régionaux éloignés. Dans cette optique, le comité presse le gouvernement fédéral de produire un livre vert et d'entamer des discussions à l'échelle nationale sur cette question très importante.

RECOMMANDATION 7-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral commande la production d'un livre vert¹⁶⁵ afin d'étudier les coûts et les avantages de l'introduction d'un revenu annuel garanti. Le livre vert devrait servir de point de départ à des discussions à l'échelle nationale, mettant à contribution les provinces et les territoires, sur la réforme du système national de soutien du revenu, afin de le rendre plus généreux, moins punitif et moins marginalisant, et pour qu'il soit appliqué plus uniformément dans les provinces et les territoires.

Bien entendu, le comité est tout à fait conscient qu'une telle discussion est peu susceptible de produire des résultats du jour au lendemain. Entre-temps, le comité estime

¹⁶⁴ Un programme de revenu annuel garanti qui s'adresserait *uniquement* aux habitants des régions rurales présente quatre difficultés majeures. Premièrement, le gouvernement fédéral devrait définir ce qu'il entend par « régions rurales ». Comme l'analyse du Comité le suggère dans un rapport provisoire, cette question n'est pas simple et pourrait même s'avérer litigieuse. Deuxièmement, le gouvernement fédéral devrait soigneusement découper les régions rurales du Canada qui ne seraient plus admissibles aux divers programmes existants de soutien du revenu dans le but de financer le revenu garanti uniquement pour les régions rurales. Ce serait, là aussi, un processus très difficile, sujet à contentieux. Troisièmement, un revenu garanti exclusivement pour les régions rurales pourrait encourager les gens à s'installer dans les régions rurales canadiennes uniquement pour toucher le revenu garanti plutôt que pour contribuer au développement économique des régions rurales du Canada, ce dont ces régions ont grandement besoin. Enfin, il serait difficile de justifier un revenu garanti *rural* du point de vue de l'équité et de la justice.

¹⁶⁵ Un gouvernement publie un livre vert quand il souhaite entamer une discussion sur un enjeu stratégique important. Par ailleurs, il produit un livre blanc quand il veut faire part de son intention de procéder à la mise en œuvre d'une nouvelle politique et des changements législatifs connexes.

que le gouvernement fédéral peut exercer son leadership et augmenter les montants octroyés dans le cadre de deux programmes déjà en place, dont la Prestation fiscale pour le revenu gagné (PFRG) et la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) qui ont des effets immédiats et positifs sur la réduction de la pauvreté. Lorsque le gouvernement sera prêt à mettre en place un revenu annuel garanti, il pourra tirer le financement nécessaire de ces programmes¹⁶⁶. Ces deux propositions seront analysées plus en détail ci-dessous.

(b) Pour que le travail soit payant et pour aider les familles

Dans l'introduction de son rapport de l'année 2006, le « Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults (MISWAA) » pose la question suivante :

Une personne peut-elle, au Canada, travailler à plein temps pendant une année entière et être pauvre? Nous pensons que la plupart des Canadiens répondraient « non » à cette question. [...] Encore aujourd'hui, près du tiers des Canadiens sont des gagne-petit et n'ont pas un revenu suffisant en regard du coût de la vie. Ils n'arrivent pas à joindre les deux bouts, non pas parce qu'ils ne travaillent pas très fort, mais parce que leur revenu ne leur permet pas d'assumer ce qu'il en coûte pour vivre et travailler au Canada [...]¹⁶⁷.

Jusqu'à un certain point, cette incapacité à gagner suffisamment d'argent pour « joindre les deux bouts » est attribuable à ce que les analystes politiques ont surnommé le « piège de l'aide sociale », une contre-incitation au travail inhérente à plusieurs programmes canadiens du soutien du revenu. Les bénéficiaires d'aide sociale qui envisagent un retour au travail doivent évaluer les *coûts* associés au retour au travail, y compris le fait que plusieurs d'entre eux perdront une part élevée de leurs gains en raison de l'impôt et verront leurs prestations de soutien du revenu réduites. Pour les chefs de famille monoparentale en particulier, la récupération des revenus décourage de travailler, ce qui est aggravé par la perte d'importantes prestations en nature telles que le logement subventionné, les médicaments sur ordonnance, les soins de la vue et les soins dentaires.

¹⁶⁶ Par ailleurs, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pourraient aussi intégrer ces programmes dans leur proposition de revenu annuel garanti. Le rapport de la Commission MacDonald, par exemple, suggère de payer un revenu annuel garanti relativement modeste tout en appliquant un faible taux de récupération fiscale dans le but de maximiser les incitations au travail.

¹⁶⁷ « Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults » (2006), p. 11 [traduction].

Pour résoudre ces problèmes (ainsi que d'autres problèmes), le Groupe de travail spécial a formulé 11 recommandations détaillées, y compris le crédit d'impôt de base remboursable, dont il a été question au point précédent (b). Certaines de ces recommandations – comme celle qui suggère d'offrir aux travailleurs à faible revenu des soins de santé et des soins dentaires de base – sont carrément sous le contrôle du gouvernement provincial et territorial et devraient faire l'objet des discussions que le gouvernement fédéral devrait entamer avec les provinces et les territoires concernant la réduction de la pauvreté. D'autres recommandations relèvent de la compétence du gouvernement fédéral, y compris la recommandation sur le supplément au revenu gagné octroyé au moyen d'un crédit d'impôt remboursable jusqu'à concurrence de 2 400 \$ par année, supplément qui tombe à zéro quand le revenu du ménage atteint 21 500 \$. Selon cette proposition, une personne serait admissible à un crédit d'impôt si elle a travaillé au moins 50 heures par mois ou si le revenu annuel du ménage est d'au moins 4 800 \$ par année. Le Groupe de travail spécial évalue les coûts de cette proposition à environ 3,2 milliards de dollars par année, coûts qui seraient assumés par le gouvernement fédéral.

Depuis la publication du rapport de ce groupe de travail spécial, le gouvernement fédéral a mis en place ce qu'il appelle la Prestation fiscale pour le revenu gagné (PFRG) qui est en principe similaire au crédit d'impôt que proposait le Groupe de travail spécial, mais moins généreuse. La PFRG du gouvernement fédéral offre un crédit d'impôt remboursable de 20 % pour chaque dollar de revenu gagné supérieur à 3 000 \$, jusqu'à un crédit maximal de 500 \$ pour les célibataires, sans personnes à charge, et un crédit maximal de 1 000 \$ pour les familles. Ce crédit cesse de s'appliquer lorsque les revenus atteignent 12 833 \$ pour les célibataires et 21 167 \$ pour les ménages¹⁶⁸.

Bien que le comité soit un ardent défenseur de la mise en place d'un revenu annuel garanti, il croit également fermement en la valeur du travail, non seulement pour les avantages évidents qu'il y a à avoir un revenu, mais également parce que le travail présente un certain nombre d'avantages moins apparents pour les citoyens et leurs familles. Par exemple, en examinant les tendances récentes en matière de pauvreté, John Richards, du C.D. Howe Institute, cite des chercheurs qui ont prouvé que « le sentiment

¹⁶⁸ L'analyse effectuée ici se fonde sur les renseignements du budget de l'année 2007, Annexe 5, p. 374–379, <http://www.budget.gc.ca/2007/bp/bpa5af.html>.

d'identification à un parent qui travaille augmente les probabilités que les enfants finissent leurs études secondaires et évitent une grossesse pendant leur adolescence, deux indicateurs importants quand il s'agit de mesurer si les enfants échappent à la pauvreté dans laquelle vivaient leurs parents¹⁶⁹ ». Richards affirme également que l'emploi peut aider à contrer les tendances à l'obésité parmi les personnes pauvres et il mentionne qu'un organisme de recherche reconnu a prouvé que le chômage prolongé peut avoir des répercussions psychologiques graves (dépression et suicide), particulièrement chez les hommes.

Les témoignages des chercheurs universitaires sur les avantages de l'emploi (et les risques inhérents aux périodes de chômage prolongé) correspondent à ceux que le comité a déjà entendus. Bill Reimer, professeur à l'Université Concordia, a affirmé au comité que les recherches qu'il a effectuées lui ont permis de conclure que le taux de suicide est particulièrement élevé chez les hommes des régions rurales du Canada, souvent en raison de leur incapacité à trouver un emploi traditionnel :

En Abitibi-Témiscamingue, où le taux de suicide est si élevé, ce n'est pas que le travail soit dur, il n'y en a pas; ou bien, s'il y en a, ce sont des emplois dans l'industrie des services, pas le genre de travail que les hommes jeunes sont en mesure de faire. Les jeunes hommes dans cette région ne songent même pas à des postes dans le secteur des services, car ils ont la tête remplie des histoires d'hommes qui travaillent dans le bois.

– *Témoignages*, 9 novembre 2006

Dans son témoignage, Louise Lawrie décrit les effets d'une usine subventionnée par le gouvernement sur les conditions de vie de la localité :

[C]ela a changé bien des choses dans notre communauté. Après seulement deux ou trois ans, nos familles étaient devenues fonctionnelles, et chez les enfants, à l'école, on pouvait noter une certaine fierté. Ils possédaient des bicyclettes, par exemple, comme les autres enfants, parce que leurs parents avaient un emploi stable. Les larcins isolés et autres actes de ce type avaient diminué. Pendant que l'usine de préfabriqués était exploitée, on avait observé des changements extraordinaires.

– *Témoignages*, 6 mars 2007

¹⁶⁹ Richards (2007), p. 8 [traduction].

Le comité estime que la PFRG représente une étape importante en vue d'aider les personnes à faible revenu à entrer sur le marché du travail et à y rester. Par ailleurs, comme Ken Battle du Caledon Institute l'a fait remarquer lors de sa présentation devant le comité, la PFRG, « sera au moins un pas en avant pour aider les petits salariés qui ne sont pas admissibles aux divers avantages offerts dans les “bons emplois” traditionnels » (*Témoignages*, 6 mars 2008). La PFRG pourrait toutefois être plus généreuse. Le comité est en faveur de la proposition du Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults, qui, il faut le noter, est le résultat d'un consensus entre les membres d'un groupe de travail formé de représentants de l'entreprise, des syndicats et du secteur bénévole et de représentants de centres d'études et de recherches tels que le C.D. Howe Institute.

RECOMMANDATION 7-3 : Le comité recommande que, quand les ressources budgétaires le permettront, le gouvernement fédéral révisé les modalités de la Prestation fiscale pour le revenu gagné en fonction de la proposition de supplément au revenu gagné décrite dans le rapport de mai 2006 du Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults.

(c) Une Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) améliorée

Le 24 novembre 1989, le Parlement adoptait à l'unanimité, tous partis politiques confondus, la résolution suivante : « Ce parlement cherchera à atteindre son objectif : éliminer la pauvreté chez les enfants canadiens avant l'année 2000 ». L'année 2000 est maintenant passée et de nombreuses années de croissance économique se sont écoulées, mais il existe toujours de la pauvreté chez les enfants. En 2005, environ 11,7 % des enfants au Canada vivaient dans des familles à faible revenu, le même pourcentage qu'en 1989, au moment de la résolution¹⁷⁰. Le gouvernement fédéral dispose de trois programmes de prestations pour enfants, mais seulement deux d'entre eux – la Prestation fiscale canadienne pour enfants et la Prestation universelle pour la garde d'enfants – ont une incidence directe sur la pauvreté chez les enfants.

- **La Prestation fiscale canadienne pour enfants :** La PFCE est octroyée à la majorité des familles qui ont des enfants de moins de 18 ans. Le montant maximal est de 3 271 \$ par année (de juillet 2007 à juin 2008) pour le premier enfant, de 3 041 \$ pour le deuxième enfant, de 3 046 \$ pour le troisième et pour chaque

¹⁷⁰ Statistique Canada, « Tendance du revenu au Canada : 1980 à 2005 », n° au catalogue : 13F0022XIE2005000, tableau 802.

enfant de plus. Le montant maximal prévu est versé aux familles dont le revenu net est inférieur à 20 833 \$ et le montant de la prestation diminue graduellement au fur et à mesure que les revenus augmentent.

- **La Prestation universelle pour la garde d'enfants :** La PUGE est une prestation mensuelle payée à toutes les familles qui ont un enfant de moins de 5 ans. La prestation représente un montant de 1 200 \$ par année par enfant, mais elle est imposable au niveau fédéral et au niveau provincial ou territorial, de sorte que seulement les familles à faible revenu peuvent obtenir le montant total, soit 1 200 \$.
- **Le crédit d'impôt pour enfants, non remboursable :** Le crédit d'impôt pour enfants représente un avantage uniquement pour les familles qui doivent payer de l'impôt sur le revenu¹⁷¹. Cela représente un montant de 300 \$ d'économies sur l'impôt fédéral sur le revenu pour chaque enfant admissible de moins de 18 ans.

Plusieurs témoins ont recommandé une augmentation de la PFCE pour régler les problèmes de pauvreté et d'équité. Dans la liste des priorités en matière de politiques gouvernementales de Michael Goldberg, le président de First Call : B.C. Child and Youth Coalition, par exemple, l'augmentation des montants de la PFCE occupe le premier rang :

Le tout premier changement serait de m'assurer que la prestation canadienne pour enfants est augmentée – et nous pourrions nous permettre de faire cela dès demain – à environ 5 000 \$ par enfant. Nous devons faire en sorte qu'aucune province ne soit autorisée à faire des déductions sur le revenu des gens qui reçoivent de l'aide au revenu qui ne sont pas des déductions à la source. Nous devons dire qu'aucun enfant dans ce pays ne sera jamais plus élevé dans la pauvreté. Nous aurions pu le faire il y a 10 ans. En 2000, quand le soi-disant budget des enfants a été dévoilé, c'est devenu un budget de réduction de l'impôt, nous avons laissé passer une chance, mais elle est encore là. Nous avons cette possibilité. Ce n'est pas une question de ne pas pouvoir nous le permettre. C'est la première chose à faire.

– *Témoignages*, 7 novembre 2006

Dans une présentation devant le comité, Ken Battle, président du Caledon Institute, a repris cette recommandation et proposé que l'augmentation du montant maximum payé pour la PFCE soit financée en partie par l'abolition de la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) et du crédit d'impôt non remboursable pour enfants; ainsi, l'augmentation de la PFCE au montant maximal de 5 000 \$ serait une mesure dont le coût

¹⁷¹ Dans un document de travail, le Caledon Institute a affirmé récemment que le crédit exclut « uniquement ceux qui ont de faibles revenus (p. ex. en Ontario, pour une famille monoparentale ayant un enfant à charge, ceux dont les revenus familiaux nets sont inférieurs à 19 000 \$) » [traduction]. Voir Ken Battle, « A \$5,000 Canada Child Tax Benefit: Questions and Answers » dans *Caledon Institute of Social Policy*, janvier 2008. Cet article est disponible à l'adresse suivante : www.caledoninst.org (en anglais).

net s'élèverait à 4 milliards de dollars. M. Battle a mentionné que si ce montant était jugé trop élevé compte tenu de la réalité financière, l'augmentation de la PFCE au montant maximal de 5 000 \$ pourrait être progressive, et les premières augmentations de la PFCE seraient entièrement financées par l'abolition de la PUGE et du crédit d'impôt non remboursable pour enfants.

RECOMMANDATION 7-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral porte progressivement à 5 000 \$ le montant maximal de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, à mesure que ses ressources budgétaires le lui permettront. Au départ, les augmentations de la PFCE pourraient être financées par l'abolition de la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) et du crédit d'impôt non remboursable pour enfants.

(d) Faciliter la production des déclarations de revenus

De plus en plus, les prestations d'aide sociale au Canada sont octroyées par l'intermédiaire du système d'imposition ou en tenant compte des revenus (tout comme ce serait le cas pour le revenu annuel garanti proposé dans le présent rapport). Le comité a cependant appris que, pour diverses raisons, plusieurs personnes à faible revenu ne profitent pas des différents crédits d'impôt ni des programmes sociaux auxquels elles sont admissibles. Soit qu'elles ne connaissent pas l'existence de ces crédits ou croient (à tort) qu'elles n'y ont pas droit, soit qu'elles ne les demandent pas en raison d'analphabétisme fonctionnel. Certaines personnes peuvent également omettre de faire leur déclaration de revenus. Comme Sherrie Tingley de l'ONAP l'a fait remarquer :

L'accès au régime fiscal est une de nos préoccupations. Cela peut sembler un peu bizarre mais de nombreux avantages sont accordés par l'intermédiaire du régime fiscal, alors il est essentiel que les gens puissent produire une déclaration de revenus pour pouvoir bénéficier de ces avantages. Nous sommes très préoccupés par le fait que certaines personnes ne se prévalent pas des avantages fiscaux auxquels elles ont droit. Les gens sont exclus parce qu'ils se disent généralement : « Je n'ai pas de revenus, alors je ne produirai pas de déclaration », ou alors ils habitent avec un conjoint qui produit une déclaration et ne réalisent pas que la déclaration de revenus fait partie du processus qui permet d'avoir accès à certains avantages. De plus en plus d'avantages sont accordés aux Canadiens par l'intermédiaire du régime fiscal mais les gens doivent en faire la demande. Le processus est complexe et il est inquiétant que les parlementaires aient travaillé si fort pour mettre en œuvre ces programmes et pourtant nous n'avons pas atteint nos objectifs.

– *Témoignages*, 28 septembre 2006

Les points soulevés par M^{me} Tingley ont été mis en évidence récemment, lorsqu'une demande d'accès à l'information a permis de conclure qu'en 2007, environ 130 000 personnes âgées admissibles n'ont pas reçu les prestations du Supplément de revenu garanti auxquelles elles avaient droit¹⁷². De plus, dans une étude récente du Comité sénatorial permanent des finances nationales, on mentionne que le Bureau de l'actuaire en chef aurait identifié environ 26 430 cotisants admissibles de 70 ans et plus qui, en date du 1^{er} juillet 2005, n'avaient pas encore effectué de demande de prestations de retraite¹⁷³.

Des problèmes similaires ont également pu être constatés au niveau provincial. Stasha Donahue, coprésidente de la South West Alberta Coalition on Poverty, nous a appris que beaucoup d'Albertains à faible revenu omettaient de se prévaloir du crédit d'impôt provincial pour soins dentaires en raison de problèmes d'analphabétisme.

Dans notre région, on a réduit les services dentaires. On considérait qu'ils étaient futiles. Malheureusement, au cours de la dernière décennie, on a accordé beaucoup moins d'importance à la santé publique. D'après nos recherches, nous observons une augmentation des dents cariées chez les jeunes enfants. En tant que mère bénévole dans les écoles, je peux en témoigner. Pourtant, le gouvernement albertain versait une prestation pour la santé des enfants. Pourquoi, alors, les gens n'en profitaient-ils pas? C'est simple : parce que les analphabètes ne sont pas capables de remplir tous les formulaires requis. Du coup, ils privent leurs enfants de soins. Voilà un exemple concret de la situation.

– *Témoignages*, 6 mars 2007

Le comité souligne que le Programme communautaire des bénévoles en matière d'impôt mis sur pied par l'Agence du revenu du Canada (ARC) forme des bénévoles qui aident les personnes à faible revenu à remplir leur formulaire de déclaration de revenus, étant donné que ces personnes ont une situation fiscale relativement simple. Le comité est

¹⁷² La demande d'accès à l'information provenait de Richard Shillington, un analyste d'Infometrica, une société de recherche économique.

¹⁷³ En mars 2008, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a diffusé un rapport qui recommandait que le gouvernement fédéral consulte les provinces afin de prolonger la période d'admissibilité à des paiements rétroactifs du Régime de pensions du Canada (RPC). Actuellement, les personnes âgées qui effectuent tardivement une demande de pension de retraite peuvent obtenir jusqu'à 11 mois de paiements rétroactifs. Par ailleurs, dans le cadre du Régime de rentes du Québec, les demandeurs admissibles âgés de 65 ans et plus peuvent demander rétroactivement des prestations pendant une période allant jusqu'à 60 mois. Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a également recommandé « que le gouvernement fédéral examine de nouveaux moyens de joindre les Canadiens qui ne touchent pas encore leurs prestations du Régime de pensions du Canada et qu'il les encourage à se prévaloir de leurs droits ». Il est possible de consulter le rapport à l'adresse suivante :

http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenRep.asp?Language=E&Parl=39&Ses=2&comm_id=13.

cependant préoccupé par le fait qu'il peut être difficile de trouver ces services, ou d'y accéder, particulièrement dans les régions rurales. Nous sommes également préoccupés du fait que de nombreux Canadiens à faible revenu ne savent tout simplement pas que ce programme existe, surtout s'ils n'ont pas facilement accès aux services sociaux que les résidents des régions urbaines tiennent pour acquis.

RECOMMANDATION 7-5 : Le comité recommande que l'Agence du revenu du Canada et Services Canada informe leurs clients des divers programmes et avantages fiscaux auxquels ils pourraient avoir droit, qu'ils en fassent la demande ou non. L'Agence du revenu du Canada devrait également simplifier la formule d'impôt, qui pourrait tenir en une seule page, pour les personnes à faible revenu, dont la situation fiscale est relativement simple. Enfin, l'Agence du revenu du Canada devrait également, si possible, calculer automatiquement l'admissibilité des contribuables à des avantages fiscaux actuels et futurs en fonction des renseignements sur le revenu et des renseignements personnels dont elle dispose.

(e) Banques alimentaires – Mesures fiscales pour encourager les gens à faire des dons

Lorsque nous avons mis notre banque alimentaire sur pied en 1992, nous pensions que ce ne serait que pour une courte période, mais les besoins ne cessent de grandir. Actuellement, la société de la banque alimentaire d'Annapolis et des environs accueille à peu près 43 familles. De ce nombre, 70 % sont des familles monoparentales et, comme je l'ai déjà mentionné, les enfants vivant dans ces familles ont moins de 12 ans.

– Bill Goucher, président, Annapolis and Area Food Bank Society,
Témoignages, 22 février 2007

La première banque alimentaire canadienne a ouvert ses portes dans le centre ville d'Edmonton en 1981¹⁷⁴. À ce moment-là, la banque alimentaire était surtout considérée comme une solution à court terme à un problème temporaire. En réalité, la plupart des banques alimentaires fondent leurs opérations sur cette hypothèse, se promettant de mettre fin à leurs activités à la première occasion. Près de 30 ans plus tard, peu de banques alimentaires, sinon aucune, n'ont été en mesure de tenir leur promesse. Le Canada dispose maintenant d'environ 649 banques alimentaires, et près de la moitié d'entre elles se trouvent dans les régions rurales du Canada¹⁷⁵. Rien que depuis l'année

¹⁷⁴ Ontario Association of Food Banks, « History », à l'adresse :

http://www.oafb.ca/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=27.

¹⁷⁵ Témoignage de Charles Seiden, directeur exécutif de l'Association canadienne des banques alimentaires.

2000, malgré la prospérité si souvent vantée au Canada, quelque 60 nouvelles banques alimentaires ont vu le jour dans les régions rurales du Canada. Louise Guertin, conseillère en matière juridique à la Clinique juridique Grand-Nord a affirmé « que c'est au Canada rural et non pas dans les villes qu'on a noté une augmentation d'environ 90 % du nombre de banques alimentaires au pays. » (*Témoignages*, juin 2007)

Étant donné cette augmentation significative du nombre de banques alimentaires, certains pourraient craindre que de plus en plus de gens profitent indûment de la bienveillance des bénévoles et de leur travail ou que ces banques alimentaires engendrent une dépendance malsaine. Le comité n'a cependant pas vraiment reçu de témoignages en ce sens. Wayne Hellquist, président-directeur général de la Regina and District Food Bank, nous a appris que, dans les zones agricoles du Canada, il constate exactement la situation contraire c'est-à-dire une grande réticence, surtout de la part des agriculteurs, à accepter les services d'une banque alimentaire :

D'après mon expérience auprès des familles d'agriculteurs forcées de faire appel à des banques alimentaires, il s'agit d'un coup terrible pour ces gens et d'une atteinte à leur amour-propre. En règle générale, ils n'ont pas très envie de s'éterniser, et de piquer une jasette, ils sont plutôt pressés de sortir de la banque alimentaire. Être forcés de faire appel à une banque alimentaire, c'est vraiment le comble pour les agriculteurs, parce qu'ils considèrent comme un échec le fait d'être incapables de produire suffisamment de nourriture pour leur famille et d'en tirer un revenu suffisant pour les faire vivre. Nous n'avons pas eu beaucoup de discussions avec les familles d'agriculteurs. C'est difficile pour eux d'avoir à se tourner vers une banque alimentaire. Durant des années, ces gens ont tiré une grande fierté d'être les producteurs de nourriture, non seulement pour le Canada, mais aussi pour le reste du monde. Ils continuent de produire des aliments pour le monde entier, mais ils ne parviennent pas à produire suffisamment de ressources économiques pour alimenter leur propre table. C'est une grave situation pour bien des agriculteurs, et une sérieuse atteinte à l'estime qu'ils ont d'eux-mêmes.

– *Témoignages*, 6 février 2007

Ed McMaster, qui habite depuis de nombreuses années à Pictou, en Nouvelle Écosse et qui s'occupe à lui seul d'une banque alimentaire en région rurale, dans un autre lieu que sa résidence, exprime la même opinion, qui s'applique à un contexte qui n'est pas nécessairement agricole. Il a affirmé devant le comité qu'il est toujours parfaitement conscient qu'il doit faire preuve de discrétion parce qu'il sait que l'usager d'une banque alimentaire peut en souffrir moralement :

Il arrive que je prépare des boîtes. Lorsque j'avais l'aide du service des incendies, je pouvais remplir des boîtes et les livrer, parfois à un ami qui se chargeait de transmettre le tout à la personne dans le besoin, que lui seul connaissait. Je ne savais pas qui allait recevoir la boîte. Seul cet ami était au courant. En d'autres occasions, je peux laisser les denrées sous une certaine boîte aux lettres. Je dis alors aux gens qu'il y aura quelque chose pour eux sous cette boîte aux lettres, ou encore dans tel magasin, et c'est à cet endroit qu'ils vont le récupérer. Il leur suffit de se présenter au magasin en demandant si Ed McMaster a laissé quelque chose pour eux. Sans savoir ce qu'il y a dans la boîte, ces gens vont se déplacer pour aller la chercher. Il s'agit de nourriture, bien évidemment, bien qu'il arrive que ce soit de l'argent.

– *Témoignages*, 23 février 2007

Bien que le Canada ait connu une croissance économique considérable au cours des 15 dernières années, la clientèle des banques alimentaires comme celle de M. McMaster augmente continuellement. Selon l'Association canadienne des banques alimentaires, le recours aux banques alimentaires à l'échelle nationale a augmenté de 13 % entre 1997 et 2006¹⁷⁶. D'ordinaire, ceux qui sont les plus susceptibles d'avoir recours aux services d'une banque alimentaire sont les familles qui ont des enfants, notamment les familles monoparentales : en 2006, 53 % de tous les ménages qui ont effectué une visite dans une banque alimentaire étaient des familles avec enfants¹⁷⁷. La majorité de ces familles étaient cependant des familles monoparentales. Plus de 50 p. 100 des personnes qui ont eu recours aux services d'une banque alimentaire en 2006 ont reçu un type d'aide sociale, alors que 13,4 % étaient des travailleurs qui ne gagnaient pas suffisamment d'argent par mois pour se nourrir. Les données empiriques fournies par M. McMaster appuient ces statistiques. Il a affirmé que :

Certains aînés ont besoin d'aide, mais dans la plupart des cas, il s'agit de femmes ayant des enfants. Lorsqu'une femme est célibataire et seule à la maison, la situation n'est pas vraiment problématique. Elle peut survivre avec ce qu'elle reçoit du gouvernement. Cependant, dès qu'un enfant entre en scène, ou encore lorsqu'il y a un enfant plus âgé, l'argent qu'elles reçoivent ne suffit pas à nourrir

¹⁷⁶ Association canadienne des banques alimentaires (2006), « *Bilan-Faim* ». Les données de « *Bilan Faim* » sont extraites de sondages effectués auprès des banques alimentaires, au mois de mars de chaque année. Ce document publié chaque année décrit un certain nombre d'importants indicateurs, y compris (i) le nombre de personnes qui reçoivent des sacs d'épicerie des banques alimentaires et des organismes qui leur sont associés; (ii) les heures de travail et de bénévolat consacrées aux tâches à accomplir dans une banque alimentaire; (iii) la fréquence permise pour le recours aux services d'une banque alimentaire; (iv) le nombre de jours où de la nourriture est fournie; (v) le nombre de mets préparés servis; et (vi) les stratégies d'adaptation en cas de manque de nourriture.

¹⁷⁷ *Ibid.*

tout le monde. Le document que j'ai fait circuler est très éloquent à ce chapitre. L'aide n'est pas suffisante. Le loyer en gruge la presque totalité. Et lorsqu'arrivent Noël, les anniversaires et toutes ces célébrations, ces gens aimeraient pouvoir eux aussi participer à la fête, ce qui est tout à fait naturel. Nous vivons dans un pays si plein de richesses de toutes sortes que je n'arrive pas à comprendre comment certains peuvent être aussi démunis. L'argent peut être dépensé autrement. Il y a la dépendance au jeu, il y a la cigarette, mais je constate dans la plupart des cas, et je ne sais pas si ma collègue ici présente pourra le confirmer, que la situation n'est aucunement due à un problème de jeu pathologique, de toxicomanie ou de comportements de ce genre. Les gens essaient simplement de survivre, mais ne disposent pas d'un revenu suffisant. Presque tout leur argent sert à payer le loyer. Le téléphone est une autre dépense importante. Et tous ces coûts ne cessent d'augmenter.

– *Témoignages*, 23 février 2007

La plupart des banques alimentaires sont des organismes communautaires qui dépendent des dons des personnes et des entreprises de leur localité. Selon Charles Seiden, directeur exécutif de l'Association canadienne des banques alimentaires, son organisme « [n'a] jamais demandé d'aide. Les banques alimentaires souhaitent conserver leur indépendance, et à l'origine, elles se voyaient comme temporaires, parce qu'elles avaient l'ambition de vaincre la faim. » (*Témoignages*, 6 février 2007)

Cela dit, le comité a appris que le gouvernement fédéral pourrait effectuer quelques changements ne nécessitant pas d'investissement important à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, changements qui stimuleraient les dons d'aliments en grande quantité aux banques alimentaires. M. Seiden a affirmé devant le comité que le Canada, contrairement aux États-Unis, n'offre pas d'incitatifs fiscaux aux fermiers ou aux grandes compagnies d'aliments pour les inciter à faire des dons d'aliments en grande quantité. Selon M. Seiden, ces types de dons sont, dans le meilleur des cas, « sans incidence sur les revenus » :

Si nous produisons un reçu aux fins de l'impôt, les entreprises doivent inclure le montant figurant sur le reçu dans leurs revenus. Il s'agit d'une situation de neutralité fiscale, c'est-à-dire que les entreprises doivent inclure le montant du reçu aux fins de l'impôt dans leurs revenus et radier une dépense pour les produits visés. Dans ce pays, il n'existe aucun incitatif fiscal de quelque ordre que ce soit pour les donateurs aux banques alimentaires.

– *Témoignages*, 6 février 2007

M. Seiden a ajouté que, dans le cas des importateurs de nourriture, la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'encourage pas à faire des dons :

[C]ertains grands importateurs de produits alimentaires ont constaté que ça leur coûterait quelque chose de faire des dons de nourriture au système de banques alimentaires. Ces entreprises importent les produits alimentaires au Canada, pour s'apercevoir qu'il n'y a pas de marché pour ces produits ou encore que les étiquettes ont été mal placées, et ainsi de suite. Elles ont acquitté certaines taxes lorsque ces produits sont entrés au pays. Si elles peuvent certifier que ces produits ont été détruits, elles obtiennent un remboursement de ces taxes. Si elles décidaient de nous donner les produits en question, elles n'obtiendraient toutefois aucun remboursement. Par conséquent, il leur en coûterait trop cher; aussi les produits vont au dépotoir plutôt qu'à la banque alimentaire. Corriger la situation ne coûterait rien au ministre du Revenu national puisque ces taxes sont remboursées de toute façon étant donné que les produits alimentaires sont détruits. Il s'agit d'un poste budgétaire qui ne coûterait absolument rien.

— *Témoignages*, 6 février 2007

Le comité a observé qu'il existait des incitatifs fiscaux pour les dons d'actions de sociétés, d'œuvres artistiques et de terrains aux organismes de bienfaisance. Il ne s'explique pas pourquoi le système d'imposition traiterait différemment les dons de produits alimentaires en grande quantité.

RECOMMANDATION 7-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral étende l'application du crédit d'impôt pour dons de bienfaisance aux dons de produits alimentaires en grande quantité. Le gouvernement fédéral devrait également réviser les lois pertinentes pour rembourser la taxe d'accise acquittée sur des produits alimentaires importés qui sont ensuite donnés aux banques alimentaires.

(f) Élaborer de meilleures mesures pour contrer la pauvreté rurale

Enfin, le comité estime que le Canada a besoin de données plus pertinentes sur la portée de la pauvreté rurale. La pauvreté est évaluée par le seuil de faible revenu (SFR), ce qui correspond, et de loin, à la mesure la plus utilisée. Comme il a été mentionné dans le rapport provisoire, la mesure de SFR sous-estime la portée de la pauvreté rurale parce qu'elle ne prend pas en considération les coûts de transport. De ce point de vue, la mesure axée sur les conditions du marché de Ressources humaines et Développement social Canada est meilleure que le SFR, mais le comité n'ignore pas que les données de la mesure axée sur les conditions du marché ne sont pas immédiatement accessibles; rien

n'indique que cette mesure supplantera le SFR comme mesure (non officielle) la plus utilisée pour évaluer la pauvreté.

RECOMMANDATION 7-7 : Le comité recommande que Statistique Canada tienne compte des coûts de transport dans le calcul des seuils de faible revenu.

Conclusion

Comme l'OCDE l'a reconnu, le faible revenu est problématique car il limite l'accès aux biens et services essentiels, au logement, aux soins de santé, au bien être et à la participation aux réseaux sociaux qui apportent un soutien et assoient l'identité.

– Bill Reimer, professeur, Université Concordia,
Témoignages, 9 novembre 2006

Ce chapitre a abordé la question de la pauvreté en s'attachant plus particulièrement aux écarts entre les revenus et, en ce qui concerne les banques alimentaires, au manque de nourriture. Nous avons une bonne raison de nous pencher là dessus : la résolution des problèmes de revenu contribuerait grandement à régler bien d'autres problèmes. Comme l'a souligné Bill Goucher, président de la Annapolis Area Food Bank Society :

Durant mes 40 années d'enseignement dans cette région, j'ai été à même de voir les enfants qui arrivaient à l'école le ventre vide et sans dîner non plus. Bien des fois, j'ai partagé mon lunch ou je l'ai donné en entier à un enfant affamé. Vous savez que l'enseignement est une tâche difficile, mais la difficulté augmente lorsque l'on essaie d'apprendre quelque chose à des enfants qui ont faim. Ventre affamé n'a pas d'oreilles.

– *Témoignages*, 22 février 2007

Cela dit, plusieurs témoins nous ont rappelé que si nous abordions la question de la pauvreté uniquement sous l'aspect du revenu, le problème ne serait pas résolu de façon globale ni définitive. Notre notion de pauvreté et, à vrai dire, toute stratégie nationale de réduction de la pauvreté, doivent être plus globales.

La pauvreté, ce n'est pas simplement le manque d'argent. Souvent, c'est aussi un manque de connaissances et de stratégies pour interagir avec succès au sein de la société et répondre à ses besoins. Ce manque de connaissances et de stratégies, cela peut vouloir dire qu'on ne sait pas comment chercher un emploi, comment présenter une demande, comment se préparer à une entrevue, et puis comment devenir un bon employé pour conserver son emploi. Cette absence de connaissances s'étend à l'entretien d'une maison ou d'un appartement loués et au

moyen d'être un bon voisin pour éviter d'être évincé. Ainsi, les pauvres deviennent souvent victimes des pires propriétaires. Ce manque de connaissances s'étend aussi bien sûr au fait qu'on ne sait pas comment aider ses enfants à réussir à l'école, ce qui perpétue le cycle de la pauvreté, de sorte que de génération en génération ils grandissent en recourant à l'aide sociale. On peut briser ce cycle.

– Verna Beardy, directrice, New Beginnings (à Steinbach, Manitoba),
Témoignages, 9 mars 2007

Dans les chapitres qui suivent, le comité explorera d'autres aspects de la pauvreté et, comme jusqu'à maintenant, l'accent sera mis plus particulièrement sur la dimension rurale du problème.

CHAPITRE 8 : ÉDUCATION – DÉPENSER PLUS TÔT ET DAVANTAGE

L'alphabétisme ou l'analphabétisme commence avant l'entrée à l'école. Dès l'arrivée à l'école, déjà chez les jeunes et surtout chez les jeunes pauvres, il y a des difficultés langagières, des difficultés de comportements. Déjà très tôt, ces jeunes échouent leur 1^{re} année, 2^e année. C'est avant l'entrée à l'école qu'il faut investir et soutenir les familles qui vivraient des difficultés financières ou autres pour que précisément, en arrivant à l'école, ces jeunes arrivent à égalité d'habiletés langagières.

– Robert Pampalon, chercheur et géographe,
Institut national de santé publique,
Témoignages, 18 mai 2007

De nombreuses participantes ont signalé avoir abandonné l'école tôt, même à l'âge de neuf ans pour certaines. Cependant, elles le regrettent toutes car elles voient l'éducation comme un moyen d'échapper à leur mode de vie actuel. L'une des participantes dans la trentaine a souligné la nécessité d'encourager les enfants à participer à la vie dans leur école, soutenant que c'était le moyen le plus positif d'éviter l'adhésion à des gangs.

– Linda Nosbush, présidente du Conseil consultatif ministériel sur l'apprentissage en bas âge et la garde des enfants pour le ministre de l'Apprentissage et membre du Conseil national pour le développement des enfants en bas âge¹⁷⁸,
Témoignages, 8 mars 2007

[I]l faut dépenser de l'argent tôt, et le dépenser dans l'éducation.

– Lana Payne, Union des pêcheurs de Terre-Neuve, Corner Brook (Terre-Neuve),
Témoignages, 19 février 2007

Éducation : voilà un thème qui est revenu au cours de toutes les séances du comité, depuis Corner Brook (Terre-Neuve) à Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) en passant par Prince George (Colombie-Britannique) et à tous les autres endroits où le comité s'est arrêté. L'éducation a été l'un des rares domaines de la politique que tous, où qu'ils se situent dans l'éventail des allégeances politiques, ont reconnu comme un élément clé, au moins en principe, si nous voulons stopper, inverser et enfin éliminer le cycle de la pauvreté.

¹⁷⁸ Le témoignage de M^{me} Nosbush fait allusion à des entrevues menées avec 15 femmes rurales qui ont migré vers Prince Albert (Saskatchewan) et ont adhéré à un gang de jeunes.

Les besoins en investissement dans l'éducation sont particulièrement prononcés dans le Canada rural, où, comme nous l'avons vu dans notre rapport intérimaire, les habitants ont souvent fait des études moins poussées et sont moins alphabétisés que les citadins. En 2001, par exemple, la proportion des personnes de 20 à 34 ans dont le niveau d'instruction était inférieur au secondaire était de 23 % dans les zones rurales, contre 14 % dans les villes¹⁷⁹. Une vaste étude sur l'alphabétisation publiée en 2001 a permis de constater, de façon analogue, que « les résidents de zones urbaines obtiennent de meilleurs résultats que ceux des régions rurales » sur le plan de l'alphabétisation¹⁸⁰.

Les observations empiriques donnent à penser que la faiblesse des revenus des ruraux et l'éloignement des établissements d'enseignement postsecondaire expliquent dans une large mesure les retards du Canada rural sur le plan des études, mais les témoins ont avancé plusieurs autres explications. Certains ont soutenu par exemple que les résultats médiocres du Canada rural sur ce plan tenaient peut-être à l'attitude des ruraux et à l'histoire des zones rurales, car, il n'y a pas si longtemps, il y avait une abondance relative d'emplois qui exigeaient peu d'études. Sue Rickards, membre du conseil de Neighbours Alliance of North York, au Nouveau-Brunswick, a dit que « [à] une certaine époque, les jeunes pouvaient quitter l'école et travailler dans la forêt, ce qui n'est plus possible maintenant. Il faut être plus qualifié pour décrocher un emploi aujourd'hui. Les jeunes doivent avoir un diplôme de 12^e année pour empiler des tartes congelées à l'usine McCain. » (*Témoignages*, 13 février 2007) David Freshwater, professeur et directeur des études supérieures en économie agricole, Université du Kentucky, nous a fait remarquer :

Dans le secteur des ressources naturelles, il s'est produit un remplacement systématique de la main-d'œuvre par le capital, de sorte qu'il y a moins de travailleurs qui produisent autant. Encore une fois, les perspectives d'emploi ont énormément diminué pour ceux qui ont terminé ou non leurs études secondaires; il y a 40 ans, ils auraient probablement pu gagner un bon revenu, mais ils éprouvent maintenant des difficultés et recherchent autre chose d'autre à faire.

– *Témoignages*, 21 novembre 2006

¹⁷⁹ Institut canadien d'information sur la santé, *Comment se portent les Canadiens vivant en milieu rural? Une évaluation de leur état de santé et des déterminants de la santé*, septembre 2006.

¹⁸⁰ David A. Green et W. Craig Riddell, *Les capacités de lecture et de calcul et la situation sur le marché du travail au Canada*, Statistique Canada, 2001, p. 18.

S'inspirant de son travail auprès des jeunes ruraux, Erkki Pohjolainen, agent de développement économique chez Resources West Inc., dans la partie rurale de l'Île-du-Prince-Édouard, a fait observer au comité :

Les gens de la partie ouest de l'Île-du-Prince-Édouard qui ont plus de 60 ans se souviennent d'avoir eu à organiser des transports avec les professeurs et d'autres personnes pour se rendre du côté de Summerside afin de poursuivre leurs études secondaires. La majorité d'entre eux ont dû quitter l'école après la 8^e ou la 9^e année. Jusqu'à tout récemment, les jeunes vivaient dans l'ombre de leurs aînés et considéraient que ce qui avait été bon pour leurs parents l'était également pour eux. Il reste encore des réticences à l'égard des occasions que l'éducation permet. Certaines personnes continuent de dire que la lecture n'apporte pas à manger. Cette mentalité transparaît subtilement dans certaines conversations et accentue bien sûr les défis qui se posent en matière d'alphabétisation.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Bill Goucher, président de l'Annapolis Area Food Bank Society et enseignant à la retraite, s'est exprimé en ces termes : « L'un des principaux facteurs de la pauvreté rurale est le manque d'éducation ou l'absence de désir de faire des études. » (*Témoignages*, 22 février 2007) Guy Lanteigne, qui a comparu à titre personnel à Edmundston (Nouveau-Brunswick), partage cet avis et croit « que l'éducation n'est pas une valeur profonde pour tout le monde. Au moindre problème, on quitte l'école. Peut-être moins maintenant, mais de mon temps, il y a douze ou treize ans à l'École Secondaire de Bathurst, l'année commençait avec une classe de 30, pour finir avec une classe de 20. L'importance de l'éducation n'est peut-être pas assez élevée. » (*Témoignages*, 21 février 2007)

Cette attitude est particulièrement répandue dans les quelques zones du Canada rural où le secteur des ressources, surtout pétrolières et gazières, est prospère. Diane Martz, directrice de la recherche au Centre d'excellence pour la santé des femmes — Région des Prairies, à Winnipeg, a expliqué au comité :

Dans le milieu de l'agriculture, les personnes estiment que les études ne sont pas nécessaires et qu'elles constituent parfois même un fardeau. Nous avons tous entendu à l'aréna l'histoire de gens qui disent qu'il est inutile de faire faire des études à ses garçons, qui vont se faire embaucher dans le secteur du pétrole et y gagner des bons revenus, sans être accablés par une dette de 40 000 \$ en fin de parcours. Ce n'est pas forcément le cas des filles. Traditionnellement, la famille agricole s'organise pour faire instruire les filles. Souvent, c'était la façon choisie

pour donner aux filles quelque chose, car ce sont les garçons qui héritaient de la ferme. Je connais de nombreuses femmes qui en arriveraient probablement à la conclusion qu'elles ont eu droit au meilleur morceau.

– *Témoignages*, 23 novembre 2006

Par contre, d'autres témoins imputent le problème, au moins en partie, à la diminution des ressources financières affectées aux écoles rurales. Claude Snow, porte-parole d'un groupe de militants du Nouveau-Brunswick appelé le comité des 12 pour la justice sociale, a dit ceci, par exemple :

Il n'y a pas assez de ressources dans les écoles pour venir en aide aux élèves qui ont des difficultés. Ce sont des enfants qui dérangent en classe, et la seule solution qu'ont les enseignants, c'est de les suspendre du système scolaire et de les retourner à la maison. C'est une véritable tragédie qu'il y ait autant d'enfants dans les maisons durant les heures de classe, qui regardent la télévision ou qui ne font rien du tout alors qu'ils devraient être à l'école. C'est une grave tragédie. Car ils deviennent des adultes qui ne sont pas scolarisés et qui auront besoin de cours de récupération scolaire pour être préparés à intégrer le marché du travail.

– *Témoignages*, 21 février 2007

La révérende Christine O'Reilley, ministre du culte, Église presbytérienne Knox, Thedford et Watford (Ontario), a fait valoir un point de vue semblable et signalé que la contraction du choix de cours offerts dans le Canada rural affaiblit également l'intérêt pour les études :

les compressions dont les écoles ont été victimes me brisent le cœur. Nous n'avons plus de programmes de musique dans la plupart de nos écoles ontariennes. Les programmes d'art ont été victimes des compressions budgétaires et c'est maintenant à l'enseignant de se débrouiller pour offrir un programme de musique. Tous les enseignants ne sont pas doués en musique ou n'ont pas reçu la formation nécessaire, mais les professeurs de musique qui passaient d'école en école n'existent plus.

– *Témoignages*, 7 juin 2007

Quelle que soit la raison qui explique les résultats relativement médiocres du Canada rural sur le plan de l'éducation, la très grande majorité des témoins s'entendent pour dire que des crédits supplémentaires et mieux ciblés en éducation contribueraient beaucoup à atténuer le problème de la pauvreté rurale à long terme.

Les premières années : éducation de la petite enfance et garderies

Dans son témoignage, Michael Goldberg, président de First Call : BC Child and Youth Advocacy Coalition, a dit clairement que les gouvernements devraient commencer par le début en investissant lourdement dans des services de garderie offerts par des spécialistes en éducation des enfants. « Nous savons que nous obtenons un meilleur rendement de l'investissement si nous pouvons soutenir et renforcer l'élément du développement et de l'éducation de la petite enfance, en plus de l'éducation continue pour les adultes, sans parler de toute l'éducation, dans les écoles primaires et secondaires, qui relève de la compétence provinciale. » (*Témoignages*, 7 novembre 2006)

Quelle est l'ampleur de ce « rendement »? Verna Beardy, directrice de New Beginnings, organisme qui travaille avec la population autochtone de Thompson (Manitoba), a signalé au comité qu'une étude américaine avait révélé que, pour chaque dollar consacré à l'éducation de la petite enfance, la société obtenait un rendement de 7 \$ en raison de la diminution de la criminalité, de l'amélioration des résultats obtenus en éducation et de meilleures perspectives d'emploi :

L'étude de la prématernelle Perry a permis de suivre un groupe d'enfants jusqu'à l'âge de 27 ans et de comparer le résultat avec ceux d'enfants du même âge vivant dans les mêmes quartiers et qui n'étaient pas allés à la prématernelle. Ces enfants venaient de familles à risque, où après deux ans de prématernelle, ils avaient déjà considérablement plus de succès que leurs pairs. Ils ont terminé l'école, ont fait carrière, ont acheté des maisons et des véhicules et avaient même des mariages plus stables. Bon nombre de leurs pairs qui n'étaient pas allés à cette prématernelle ont été arrêtés à plusieurs reprises, ce qui a entraîné des coûts pour le système judiciaire. Ils ont abandonné l'école, se sont retrouvés au bien-être, ont eu des relations et des mariages instables. Ceux qui étaient allés à la prématernelle sont devenus des contribuables, alors que l'autre groupe est devenu un fardeau pour le système judiciaire et le système de bien-être social. L'étude de la prématernelle Perry a quantifié ses constatations et a estimé que pendant la vie des participants, le public reçoit un rendement de 7,16 \$ pour chaque dollar investi.

– *Témoignages*, 9 mars 2007

M^{me} Beardy a ajouté que le Programme fédéral d'aide préscolaire aux Autochtones qui, selon elle, a été inspiré par l'étude de la prématernelle Perry et qui offre actuellement

quelque 5 000 places en prématernelle dans l'ensemble du Canada, donne des résultats analogues dans de nombreuses collectivités autochtones :

[N]ous constatons des gains dans la vie des parents après quelques années de participation au Programme d'aide préscolaire aux Autochtones. Par conséquent, le rendement monétaire réel est plus immédiat et beaucoup, beaucoup plus élevé que ne l'indiquait l'étude de la prématernelle Perry. Si le Canada investissait des millions aujourd'hui, il toucherait des dividendes de milliards de dollars dans un avenir rapproché. [...] Supposons que le programme d'aide préscolaire soit élargi pour inclure tous les enfants canadiens qui vivent dans la pauvreté, le Canada ferait un pas de géant vers l'élimination de la pauvreté.

– *Témoignages*, 9 mars 2007

Outre ces économies à long terme sur le plan social, les garderies agréées peuvent avoir un effet plus immédiat sur la pauvreté. M^{me} Martz a dit au comité que « faire garder les enfants est très important pour que les femmes puissent travailler ou parfaire leurs études, asseoir une carrière ou toucher un revenu supplémentaire — car les familles à deux revenus sont moins souvent pauvres — et commencer à mettre de l'argent de côté en vue de la retraite. » (*Témoignages*, 23 novembre 2006)

Dans le Canada rural, les jeunes familles ont eu recours par le passé aux services de garde peu structurés en milieu familial, souvent assurés par des membres de la famille élargie ou des amis proches. Dans les collectivités rurales aux prises avec un problème de dépeuplement, toutefois, ces possibilités se font de plus en plus rares. Et même lorsque ces services sont disponibles, ils laissent souvent à désirer, comme M^{me} Martz l'a fait observer. « Souvent, les femmes installent un service de garde chez elles, pendant que leurs propres enfants sont jeunes, mais sans envisager à cet égard une carrière à long terme. Par conséquent, elles ne s'instruisent pas et n'obtiennent pas de permis de services de garde. Dans le monde d'aujourd'hui, pour être à la tête d'un service de garde dûment agréé, il faut un certificat en éducation de la petite enfance et tout le reste. » (*Témoignages*, 23 novembre 2006)

M^{me} Martz a ajouté que la plupart des services de garde en milieu familial ont un horaire très strict, de 9 à 17 heures, qui ne répond pas aux besoins en évolution de bien des femmes rurales sur le marché du travail, surtout des femmes à faible revenu qui ont peut-être un travail par postes dans des établissements comme l'hôpital local, l'abattoir

ou le magasin à grande surface ouvert 24 heures par jour. Selon Lisa Lambert, coordonnatrice de projet au Womanspace Resource Centre de Lethbridge (Alberta), la recherche que son organisation a menée (au moyen d'entrevues) auprès des femmes rurales du sud-ouest de l'Alberta a permis de relever des problèmes analogues dans les services de garde en milieu familial :

Le manque de services de garde était une préoccupation dominante parmi les femmes des communautés rurales de l'Alberta. Bon nombre des femmes interviewées dépendaient de leur famille ou d'amis pour s'occuper de leurs enfants, ce qui les rendait inadmissibles à des subventions de garde. L'accès au service de garde en dehors de la tranche horaire de 9 à 17 heures était difficile. Ce manque d'accès se répercutait sur la capacité des femmes des régions rurales de prendre les nombreux emplois disponibles. Cela signifiait que les agriculteurs ne pouvaient avoir accès aux services de garde. Quand ils en ont besoin, c'est souvent pour 16 à 18 heures par jour, pas de 9 à 17 heures.

– *Témoignages*, 15 mai 2007

S'il existe dans le Canada rural des besoins considérables en garderies agréées, le nombre de places offertes est limité parce que, souvent, les petites localités rurales n'ont ni la population, ni les revenus nécessaires pour garantir la rentabilité d'une garderie privée. Les recherches de M^{me} Martz montrent par exemple que, même dans une petite ville dynamique comme Humboldt (Saskatchewan) (population de 4 998 habitants en 2006, en recul de 3,2 % depuis 2001), il n'y a à peu près aucune place en garderie agréée :

Le volet services de garde revêt une importance capitale en milieu rural. Dans la région de Humboldt, nous avons aussi travaillé là-dessus. Seulement 1,9 % des enfants de moins de 12 ans avaient accès à une place dans un centre de services de garde agréé. Même en milieu rural, les parents aimeraient disposer de places agréées, car c'est pour eux un gage de qualité. Sans installations agréées, il n'est pas possible d'obtenir une subvention. Il nous faut cela.

– *Témoignages*, 23 novembre 2006

À cause du manque de services dans le Canada rural, de nombreux ruraux sont contraints de conduire leurs enfants dans des garderies agréées de la ville la plus proche, avec tous les coûts et les risques du transport que cela suppose, souvent sur des routes rurales mal entretenues et dangereuses.

La majorité des témoins croient que le meilleur moyen de répondre aux besoins du Canada rural en matière de garderie et d'éducation de la petite enfance serait pour le gouvernement fédéral de créer un programme d'éducation préscolaire et de garde d'enfants sensible à ces besoins.

RECOMMANDATION 8-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral travaille avec les provinces et les territoires ;a la création d'un programme d'éducation préscolaire et de garde d'enfants sensible aux besoins du Canada rural.

Les jeunes ruraux : inciter les jeunes à poursuivre leurs études

Pour les élèves moins motivés — on sait que le système scolaire ne convient pas à tous les types d'apprenants —, le décrochage devient une solution très tentante.

— Diane Swinemar, directrice exécutive de Feed Nova Scotia,
Témoignages, 6 février 2007

S'il est vrai que des garderies de meilleure qualité et plus nombreuses peuvent inciter un pourcentage plus élevé de jeunes ruraux à poursuivre leurs études plus longtemps, elles ne peuvent à elles seules résoudre le problème des résultats médiocres du Canada rural sur le plan de l'éducation. Le problème est particulièrement grave chez les garçons, dont un grand nombre, comme on l'a dit plus haut, sont coincés entre deux époques, soit l'époque révolue (ou presque) où leurs pères, oncles et grands-pères pouvaient trouver des emplois bien rémunérés dans les secteurs d'activité traditionnels exigeant peu d'instruction, et la nouvelle époque où, dans les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière, des mines et de la fabrication, il faut souvent au moins un diplôme d'études collégiales. Peter Apedaile, professeur émérite au département de l'économie rurale, à l'Université de l'Alberta, a expliqué au comité que le problème, chez les jeunes hommes des zones rurales, est particulièrement grave dans sa région, le comité de Smoky Lake, dans le nord de l'Alberta.

Seuls 30 % des hommes de notre cohorte de 20 à 35 ans dans le comté de Smoky Lake ont terminé l'école secondaire, selon le dernier recensement. Parmi les finissants, seuls 10 % ont poursuivi des études dans une discipline méritant le qualificatif de postsecondaire. Chez les femmes, 90 % ont terminé l'école secondaire et sur ce nombre, plus de 35 % ont effectué des études postsecondaires d'une sorte ou d'une autre.

— *Témoignages*, 9 novembre 2006

Cette transition entre deux époques se fait avec, en arrière-plan, une tendance à long terme à insister sur les avantages des études universitaires et à minimiser ceux des études professionnelles, par exemple dans les métiers spécialisés. Le Canada paie actuellement le prix de cette tendance, car il est aux prises avec de graves pénuries de main-d'œuvre spécialisée, tant dans les zones rurales que dans les villes, comme Charles Cirtwill, président par intérim de l'Atlantic Institute for Market Studies, l'a expliqué :

Vers la fin des années 1960 et le début des années 1970, nous avons mis l'accent sur l'enseignement postsecondaire, et en particulier les universités. Je ne veux pas dire que le fait de posséder un diplôme universitaire soit un handicap comme tel. Le problème, ce sont les conséquences involontaires des efforts qui ont été déployés pour convaincre tous les citoyens qu'ils devraient posséder un diplôme universitaire. Nous nous sommes fondés sur le principe que tout le monde pouvait faire des études universitaires. Puis nous avons décrété que tout le monde devrait faire des études universitaires. C'était une attaque directe, bien que probablement involontaire, contre les collectivités rurales. Cette mentalité a dévalué les compétences nécessaires pour accomplir les nombreuses tâches courantes de la vie rurale qui sont liées à des métiers. Ce changement a créé un contexte dans lequel on estime qu'il est acceptable de mépriser certaines tâches, pourtant indispensables, du seul fait qu'il n'est pas nécessaire de posséder un diplôme universitaire pour pouvoir les accomplir. Cela nous a même permis de dévaluer les métiers spécialisés qui exigent une formation poussée car les personnes suivant ce type de formation étaient perçues comme étant moins intelligentes que celles qui entreprenaient des études universitaires. Cet effort pour encourager les gens à suivre une formation universitaire est en partie la cause des pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Nous avons convaincu nos jeunes que ces compétences n'avaient pas de valeur. Ils nous ont écoutés et ces compétences ont maintenant disparu.

– *Témoignages*, 15 février 2007

Un certain nombre de témoins ont avancé que, au moins dans une certaine mesure, il faut imputer les résultats relativement faibles du Canada rural sur le plan des études à un décalage entre ce qui est enseigné à l'école et ce que beaucoup de jeunes gens remarquent lorsqu'ils essaient de voir les emplois qui s'offrent à eux au niveau local. Pour les jeunes qui ont des aptitudes pour les études théoriques, l'acquisition de notions, le système fonctionne bien. Pour tous les autres, il laisse à désirer. Sue Rickards, par exemple, a précisé que le système scolaire rural « ne contribue pas à élargir leurs horizons parce que le programme d'études a peu à leur offrir. Le système scolaire est axé sur ceux qui vont entreprendre des études postsecondaires, ce qui exclut 75 p. 100 de nos jeunes. » (*Témoignages*, 13 février 2007)

Ivan Emke, professeur au Sir Wilfred Grenfell College Campus, satellite de l'Université Memorial à Corner Brook (Terre-Neuve), a dit au comité que ses recherches confirmaient ce constat.

Il y a quelques années, dans le contexte de la création de capacités, nous avons étudié, de concert avec le Secrétariat rural du gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, les élèves de 7^e et de 8^e année du sud-ouest de Terre-Neuve. Nous avons examiné les possibilités qu'ils ont de rester dans la région. On craignait en effet une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Nous cherchions donc des moyens de l'éviter. Nous voulions savoir si les conseillers en orientation, les parents, etc. avaient tendance à orienter les élèves vers les universités. Nous avons découvert qu'en 7^e et 8^e année, les garçons s'intéressent à des choses telles que l'indépendance, le travail à l'extérieur, le travail manuel et la vie dans les régions rurales de Terre-Neuve ou dans une collectivité rurale. Ce groupe de jeunes hommes avait une possibilité, s'il était orienté vers les métiers spécialisés, d'aller par exemple au College of the North Atlantic. Malheureusement, il y a encore un préjugé contre les métiers spécialisés.

– *Témoignages*, 19 février 2007

David Bruce, directeur du Programme de recherche sur les localités rurales et les petites villes, à l'Université Mount Allison du Nouveau-Brunswick, a abondé dans le même sens, signalant « Je ne suis pas spécialiste du système d'éducation, mais, d'après mon observation générale de la situation, un certain nombre d'étudiants profiteraient probablement d'études secondaires dûment achevées dans un programme qui n'est pas forcément conçu pour les préparer aux études universitaires, mais plutôt pour entrer dans un programme d'apprentissage d'un métier ou occuper un autre type d'emploi jugé utile dans notre société. » (*Témoignages*, 26 octobre 2006)

Il y a certainement lieu de s'inquiéter de ce décalage, mais le comité a trouvé un motif de réconfort dans une expérience innovatrice de scolarisation à l'intention de jeunes qui sont très exposés au risque de décrochage. En juin 1998, une douzaine de bénévoles de la Municipalité régionale de comté du Granit (MRC du Granit) se sont réunis pour lancer ce qu'on appelle une maison familiale rurale (MFR) à Saint-Romain (Québec). L'idée des MFR est née dans le sud-ouest de la France en 1937 et on la doit à des parents intéressés qui ont eu l'appui d'un prêtre de paroisse qui se faisait le champion des causes rurales. Ils croyaient que les études et

Encadré 8-1 : Aperçu du concept de la MFR

Les jeunes qui s'inscrivent aux MFR au Québec sont d'habitude en 9^e année et ont 14 ou 15 ans.

Deux semaines par mois, les élèves suivent le programme d'études provincial; ils passent les deux autres chez leur maître de stage, qui assume complètement le gîte, le couvert et la surveillance. Les maîtres de stage versent 55 \$ par semaine à un fonds qui sert à payer un stage final de deux semaines en France. Les enseignants de la MFR rendent visite aux maîtres de stage au cours de six des dix stages de travail pour contrôler la situation.

Pendant la portion scolaire de leurs études, les élèves sont sur place 24 heures par jour : 12 heures en classe et 12 heures en internat. Les parents paient 300 \$ par mois pour le gîte, le couvert et la surveillance par des adultes.

Le ministère de l'Éducation de la province – et *non* les conseils scolaires – assume les frais de l'enseignement du programme provincial. Lorsque les élèves atteignent la 11^e et la 12^e année et sont prêts à passer au Collège d'enseignement général et professionnel (CÉGEP), ils ont droit à la même aide financière provinciale pour les études que les autres élèves.

Dans les MFR, il y a de 12 à 15 élèves par classe, ce qui est à peu près la moitié de la moyenne dans les autres écoles. Selon M. Campeau, les stages de travail sont particulièrement précieux parce qu'ils permettent aux jeunes *« de valider leurs goûts, et souvent, après avoir complété leurs études secondaires, ils vont parfaire une formation connexe ou non, selon leurs goûts. Le jeune a validé ses goûts par le travail. C'est ce qui est important de comprendre »* (Témoignages, 15 mai 2007).

l'acquisition de compétences étaient essentielles à la réussite de l'agriculteur. Aujourd'hui, on compte plus d'un millier de MFR répartis dans 30 pays; ils offrent une formation générale et professionnelle adaptée aux besoins de la main-d'œuvre agricole. Lorsqu'elle a ouvert ses portes, en 1999, la MFR de Saint-Romain était la première du genre en Amérique du Nord. Depuis, deux autres ont été mises sur pied dans le Québec rural. Pour répondre aux demandes de renseignements, les écoles se sont regroupées en 2003 pour créer MFR-Québec, organisation qui préconise et appuie la mise en place de nouvelles MFR. Selon André Campeau, président de MFR-Québec, les MFR sont conçues pour combler une importante lacune en matière d'éducation, lacune qui n'est que trop fréquente dans les écoles de milieu rural :

Au Québec, environ 35 % des jeunes ne terminent pas leurs études secondaires. Certains d'entre eux entrent même sur le marché du travail sans aucune formation. Pour répondre à cette problématique, nous avons cherché une solution qui pourrait répondre aux besoins particuliers des jeunes qui sont manuels. Au Québec, le système scolaire régulier est plutôt conçu pour les auditifs qui ont la capacité d'apprendre en écoutant un enseignant qui explique des choses au tableau. Les manuels ont besoin de toucher les choses pour comprendre. Le système scolaire n'est pas adapté aux jeunes de 14, 15 ou 16 ans qui cherchent leur identité et qui, parce que la loi leur permet, quittent l'école à l'âge de 16 ans avec un deuxième secondaire. Ils entrent donc directement sur le marché du travail avec peu ou pas de formation. C'est pour ces jeunes que les Maisons familiales ont été créées.

– *Témoignages*, 15 mai 2007

M. Campeau compare le fonctionnement des MFR à une coopérative « à trois pattes ». Le premier élément, ce sont les parents sur place, qui dirigent l'internat où les élèves doivent vivre deux semaines par mois et où on leur enseigne le partage et la vie en groupe. Le deuxième élément, c'est le conseil scolaire local, qui dispense le programme d'études provincial. Le troisième élément, ce sont les maîtres de stage bénévoles, ceux qui accueillent les élèves pendant la deuxième partie du mois et leur inculquent un métier par la pratique, d'une façon que ces jeunes à risque comprennent. L'encadré 8-1 propose du programme de MFR une description plus détaillée. Mis à part la structure coopérative fondée sur le bénévolat et la sensibilité aux besoins ruraux locaux, ce que le programme a de plus remarquable, c'est son taux de réussite impressionnant. Selon M. Campeau, la Maison familiale du Granit fonctionne à pleine capacité depuis trois ans, attirant des élèves des environs immédiats et de très loin – quelque 10 % des élèves viennent d'un milieu urbain. Le taux d'achèvement des études secondaires est semblable à la moyenne provinciale, soit 67 %, ce qui est une réussite remarquable, puisque la plupart des élèves sont des jeunes qui présentent un haut risque de décrochage scolaire. En outre, environ 90 % des élèves terminent leurs études avec un diplôme d'études professionnelles.

Depuis 1999, environ 40 % des élèves qui ont fréquenté la Maison familiale du Granit ont fait des études supérieures, de niveau collégial et universitaire notamment. Selon André Campeau : « C'est incroyable. Les parents n'en croient pas leurs yeux ! » (*Témoignages*, 15 mai 2007) Il ajoute que la plupart des élèves restent en zone rurale, ce qui aide à freiner l'exode. Le principe de la MFR s'est avéré si fructueux qu'il y a maintenant une quinzaine de « groupes promoteurs » un peu partout au Canada qui

prévoient lancer des MFR dans d'autres provinces, dont l'Ontario, le Manitoba et l'Alberta.

Malgré ces réussites, les MFR se heurtent à d'importantes difficultés de financement et de compétences. Sur le plan financier, le coût relativement élevé du programme et l'absence d'un appui vigoureux de la province découragent certaines familles à faible revenu d'envoyer leurs enfants à ce type d'école. M. Campeau a relaté l'incident suivant :

Une dame est venue me rencontrer, l'automne dernier, pour envoyer ces deux fils. Elle était en situation monoparentale, travaillait dans une petite manufacture, au salaire minimum ou un peu plus. Finalement, elle ne les a pas envoyés à notre centre. C'était vraiment une question de pauvreté. Il y a un minimum que les parents peuvent assumer et nous sommes conscients que nous perdons de la clientèle de ce côté et que cela ne rend pas service. On en train de réfléchir sur les moyens.

– *Témoignages*, 15 mai 2007

Sur le plan des compétences, les conseils scolaires locaux au Manitoba et dans certaines régions rurales du Québec ont résisté avec succès à la création de nouvelles MFR. Leur résistance tient en grande partie au fait qu'ils risquent la perte des revenus qui se produit normalement lorsqu'un élève quitte le réseau scolaire ordinaire. M. Campeau signale : « Les institutions publiques nous regardent et nous voient souvent comme une menace parce que les jeunes qui viennent chez nous leur enlèvent du financement. » Les victimes, comme toujours, ce sont les jeunes, « parce que la plupart, à 16 ou 17 ans, se sont retrouvés sur le marché du travail parce qu'ils n'ont pas pu continuer leurs études. Ce sont des jeunes qui auront toujours de la difficulté dans la vie. Un jeune qui n'a qu'un secondaire II ou III, vous comprendrez bien que c'est extrêmement difficile pour lui de retourner à l'école des adultes pour finir son secondaire, considérant les obligations financières, etc. » (*Témoignages*, 15 mai 2007)

Il y a un deuxième obstacle sur le plan des compétences. En effet, depuis le début, les MFR au Québec reçoivent un soutien financier du programme des modèles du Secrétariat rural fédéral. Ce fait n'a pas encore donné lieu à des frictions importantes entre les deux ordres de gouvernement, mais le risque existe, car l'éducation secondaire relève strictement des provinces. André Campeau croit tout de même que le gouvernement fédéral peut jouer un rôle, malgré le partage des attributions. « Malgré le fait que le

domaine de l'éducation relève des provinces, nous croyons que le gouvernement fédéral devrait aider les provinces à mettre en œuvre des initiatives telles que les Maisons familiales rurales afin de hausser le niveau d'instruction de la relève agricole et de permettre aux régions rurales de former localement sa jeunesse et ainsi contrer l'exode rural. » (*Témoignages*, 15 mai 2007)

Le comité est d'accord avec M. Campeau. Bien que le gouvernement fédéral doive respecter les compétences provinciales en matière d'éducation, il ne devrait pas accepter que le partage des compétences empêche la propagation de politiques judicieuses pour le Canada rural. Pour reprendre les propos de M. Emke, si nous ne payons pas maintenant, il faudra le faire plus tard : « Tout ce groupe croissant de jeunes hommes sans métier et sans avenir illustre bien l'option de payer plus tard. Autrement dit, nous finirons par avoir de plus grands problèmes pour lesquels nous devrons tous payer si nous n'investissons pas assez tôt afin de donner une perspective de carrière à ces jeunes. » (*Témoignages*, 19 février 2007) Le comité estime que c'est maintenant qu'il faut investir, et l'approche à adopter a été clairement indiquée par les MFR.

RECOMMANDATION 8-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral ordonne au ministère des Affaires rurales proposé, d'entamer des pourparlers avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en vue de financer d'autres projets de Maison familiale rurale dans les régions rurales de tout le Canada. Un élément de la participation financière fédérale devrait être une aide monétaire aux Canadiens à faible revenu, ruraux ou citadins, qui veulent fréquenter une MFR.

Élargir l'éventail des services d'éducation offerts dans le Canada rural

Nous avons un problème de rendement dans nos écoles rurales de l'Alberta. Nos écoles rurales, à quelques exceptions près, tendent à être très mal cotées. Nos écoles à Smoky Lake se situent en 500^e ou 700^e place dans le classement d'un peu moins de 800 écoles. Nous faisons tout ce que nous pouvons avec notre conseil scolaire, mais je pense qu'un jumelage rural-métropolitain serait utile.

– Peter Apedaile, professeur émérite,
département de l'économie rurale, Université de l'Alberta,
Témoignages, 9 novembre 2006

Dans le Canada rural, les écoles ne sont pas seulement des endroits où les enfants et les jeunes vont prendre de l'instruction. Elles sont aussi un lieu central, le nerf de la collectivité. Lorsque l'école locale disparaît, il arrive trop souvent que la localité

disparaisse aussi. Ray Orb, de l'Association des municipalités rurales de la Saskatchewan, a dit au comité que, dans sa province, quelque 52 écoles rurales doivent être fermées. Or, c'est le nombre d'hôpitaux ruraux qui ont été fermés dans la province au cours des années 1990. « Nous pensons que ces fermetures se font au détriment des régions rurales de Saskatchewan. Les villes s'en tirent mieux dans cette province. Bien entendu, il est plus facile de gagner sa vie dans un grand centre urbain. Ces fermetures, par ailleurs, n'incitent pas les gens à souhaiter s'installer dans les régions rurales. » (*Témoignages*, 8 mars 2007) Donna Mitchell, directrice générale du Secrétariat rural et du Secrétariat aux coopératives, à Agriculture et Agroalimentaire Canada, a expliqué au comité que de nombreuses collectivités considèrent leurs écoles (et leurs hôpitaux) comme indispensables. « Les écoles et les hôpitaux relèvent du mandat provincial, mais ce sont quand même des institutions gouvernementales, que les gens considèrent comme étant essentiels à leur rentabilité. » (*Témoignages*, 17 octobre 2006)

À l'évidence, les écoles sont importantes en soi pour les collectivités rurales. Il est tout aussi évident que, parce que leur population étudiante est réduite, la plupart des écoles rurales ne peuvent offrir l'éventail complet des cours et des activités parascolaires que peuvent proposer les écoles des localités plus importantes et des villes. Parfois, la qualité de l'éducation en souffre, comme l'a dit M. Apedaile. La question s'impose donc : quel genre de politique ou de programme aiderait les écoles rurales à survivre tout en offrant une gamme plus étendue de programmes et d'activités parascolaires à des élèves qui, autrement, perdraient leur intérêt pour l'école?

Selon M. Apedaile, une solution serait que les écoles rurales s'associent à des écoles urbaines pour que les enfants des campagnes puissent par exemple suivre par vidéoconférence des cours offerts dans des régions urbaines. Lorsque la région rurale se trouve relativement près d'un centre urbain, le conseil scolaire local pourrait aussi songer à conclure un accord sur le transport. L'un des avantages secondaires de cette approche est qu'on pourrait mieux préparer les élèves qui se destinent à l'université et qui devront concurrencer les élèves des villes, ces derniers ayant eu l'avantage d'un plus grand choix de programmes scolaires. Cela pourrait aussi atténuer quelque peu le désenchantement qui atteint parfois les élèves destinés à l'université à l'idée de renouer avec leurs racines

rurales, car cela leur indiquerait des moyens de contourner certains des désavantages qui ont été ceux des zones rurales par le passé. M. Freshwater a insisté sur ce point :

Je suis allé dans une petite université du Kentucky qui est fréquentée par des étudiants très doués. Nous avons parlé du développement rural et j'ai appris que ces jeunes avaient quitté la campagne en grande partie parce qu'ils avaient très mal vécu leurs études secondaires. [...] Comme ces enfants brillants n'ont pas vécu une expérience positive, ils ont quitté leur communauté et n'ont pas voulu y revenir parce qu'ils voyaient leur vie ailleurs. Dès l'école, il faut donner aux enfants un sentiment d'appartenance. Ainsi, s'ils viennent à partir, ils seront plus portés à revenir. Il est évident que les débouchés y sont également pour beaucoup.

– *Témoignages*, 21 novembre 2006

Dans son exposé, Mark Partridge, professeur d'économie et titulaire de la chaire Swank en politique rurale-urbaine à l'Université de l'État d'Ohio, a exhorté les collectivités rurales qui se situent dans un rayon de 200 kilomètres d'un grand centre urbain à chercher les moyens d'exploiter la croissance urbaine pour obtenir la masse démographique critique qui est nécessaire pour offrir une gamme plus large de services, notamment en matière d'éducation. Il a également préconisé une plus grande coopération entre les collectivités rurales en gros pour les mêmes raisons.

On a également dit au comité que, pour aider à préserver les écoles locales, les collectivités rurales devaient travailler avec les conseils scolaires locaux afin d'utiliser plus à fond les infrastructures matérielles précieuses de ces écoles. Ainsi, Bill Reimer, professeur de sociologie à l'Université Concordia, a dit au comité que « de façon générale, ces établissements sont extrêmement sous-utilisés dans l'ensemble des collectivités, mais cela devient particulièrement important en région rurale. Comptent parmi les pierres d'achoppement les questions d'assurance, les questions liées aux coûts et les schémas de fréquentation passés. Il existe une multitude de ressources physiques et axées sur les connaissances qui sont des occasions à saisir. » (*Témoignages*, 9 novembre 2006)

Un certain nombre de témoins ont également soutenu que les écoles rurales ont une meilleure chance de survivre si elles peuvent offrir à leurs élèves un éventail plus large de cours en recourant aux services de télé-enseignement. Anna Sawicki est secrétaire-trésorière du Réseau canadien pour l'innovation en éducation. Elle a dit au comité :

[C]ertaines écoles dans les zones rurales ne sont pas en mesure d'offrir certains cours, car il n'y a pas assez d'enseignants et, dans certains cas, il n'y a peut-être pas d'instructeur. Grâce à l'équipement de téléconférence, l'école peut offrir les cours à n'importe quel nombre d'élèves même si l'instructeur se trouve à 50 ou 100 kilomètres de là, comme ce serait le cas. Ici aussi, les frais d'interurbain sont minimes selon le fournisseur de service et, dans certains cas, il n'y a aucuns frais d'interurbain. Donc, si on peut trouver un instructeur, tous peuvent avoir la possibilité de suivre des cours, que ce soit au niveau secondaire, collégial ou universitaire. J'aimerais croire que cela se produira de plus en plus.

– *Témoignages*, 4 décembre 2007

Comme M^{me} Sawicki et bien d'autres témoins l'ont souligné, cependant, le recours au télé-enseignement pour élargir la gamme des possibilités offertes dans le Canada rural est limité parce que, comme on l'a vu au chapitre 6, on y a peu accès aux services Internet à haute vitesse. À cause de ces contraintes, les élèves des zones rurales perdent toute une gamme de possibilités non structurées d'éducation, dont la capacité de visiter des musées ou des centres scientifiques virtuels, de se renseigner en ligne sur d'autres cultures, d'accéder à d'immenses archives de documents sur les recherches ou simplement de nouer des amitiés avec des élèves d'autres régions et d'autres pays. De la même façon, les enseignants ne peuvent utiliser Internet comme outil pédagogique créatif. Fred McGregor, témoin aux audiences que le comité a tenues à Maniwaki (Québec), a exprimé l'exaspération que ressentent bien des ruraux. « Les gens disent que l'on pourrait utiliser Internet pour l'éducation, mais les moyens technologiques sont disparates dans les zones rurales. Je vis dans une localité où un tiers des résidents a une connexion à haute vitesse, un tiers a une connexion par ligne téléphonique et un tiers a à peine des téléphones, encore moins Internet. C'est la situation qui existe dans les zones rurales aujourd'hui. » (*Témoignages*, 8 juin 2007) Robert Annis, directeur de l'Institut d'aménagement rural à l'Université de Brandon, au Manitoba, a exprimé des préoccupations semblables :

Le problème qui se pose dans bon nombre des petites écoles, c'est que le nombre d'inscriptions diminue. L'une des solutions consiste à accroître le recours aux technologies, la connectivité par réseaux à large bande et la capacité de se relier à l'enseignement à distance. Malheureusement, bon nombre d'écoles dans les régions rurales et du Nord ne sont pas bien desservies par les réseaux à large bande. Les services de réseaux à large bande devraient être offerts d'un océan à l'autre. La nouvelle infrastructure ferroviaire et routière ne devrait pas constituer un obstacle pour les habitants des régions rurales et du Nord. Cette infrastructure est utile d'une certaine façon et son absence empêche de faire preuve de créativité lorsqu'on veut trouver de nouvelles solutions.

– *Témoignages*, 9 mars 2007

Le comité est fermement convaincu que les élèves des campagnes doivent avoir les mêmes possibilités générales d'éducation que ceux des villes. C'est une question de justice et de citoyenneté. Le gouvernement fédéral peut aider à atteindre cet objectif en donnant suite à la recommandation du chapitre 6 sur l'amélioration de l'accès au service à large bande. Cela peut aussi aider les collectivités rurales à jouer le rôle de dépositaires des « pratiques exemplaires » en ce qui concerne les partenariats ruraux-urbains, la coordination entre les collectivités rurales ou l'utilisation de tout le potentiel des écoles rurales.

RECOMMANDATION 8-3 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé étudie tous les partenariats existants ou possibles entre écoles rurales et urbaines, le partage des services scolaires entre collectivités rurales et les possibilités d'utilisation de tout le potentiel des écoles rurales. Cette information devrait être communiquée aux ministres provinciaux et territoriaux de l'Éducation.

Amélioration de l'accès aux études postsecondaires

Une fois terminées leurs études secondaires, les élèves des régions rurales qui veulent poursuivre leurs études sont souvent contraints de quitter leur localité pour se rendre dans un centre urbain éloigné. Cette transition les place devant des difficultés auxquels ne sont pas exposés la plupart de leurs camarades des villes. Ils doivent notamment abandonner leurs amis du secondaire et leur famille, et ils doivent s'adapter à une culture et à un environnement matériel souvent très différents de ceux qu'ils ont connus jusque-là. Ils ont des dépenses supplémentaires pour l'alimentation, le logement et le déménagement, puisqu'ils ne peuvent pas habiter chez leurs parents. Ils doivent aussi assumer le coût des déplacements pour se rendre chez eux pour les grandes fêtes et la période estivale. S'ils décident de rester en ville pour avoir de meilleures possibilités d'emploi pendant l'été, ils doivent gagner assez d'argent pour se loger et se nourrir tout en essayant d'économiser en prévision de l'année scolaire suivante.

Ce sont là de redoutables obstacles à surmonter pour faire des études collégiales ou universitaires, et ils peuvent expliquer en partie le fait que les résultats sur le plan de l'éducation sont moins bons dans le Canada rural. Bien entendu, le gouvernement fédéral – pas plus que n'importe quel autre gouvernement – ne peut pas faire grand-chose pour

206

faciliter l'adaptation à la vie dans les villes, mais il y a des choses que les gouvernements peuvent et devraient faire pour alléger le fardeau financier des ruraux qui fréquentent un collège ou une université en ville, fardeau qui, selon les témoins, s'est constamment alourdi au fil du temps et qui peut peut-être accélérer l'exode rural. David Bruce, de l'Université Mount Allison, a expliqué au comité :

Ce sont là de redoutables obstacles à surmonter pour faire des études collégiales ou universitaires, et ils peuvent expliquer en partie le fait que les résultats sur le plan de l'éducation sont moins bons dans le Canada rural. Bien entendu, le gouvernement fédéral – pas plus que n'importe quel autre gouvernement – ne peut pas faire grand-chose pour faciliter l'adaptation à la vie dans les villes, mais il y a des choses que les gouvernements peuvent et devraient faire pour alléger le fardeau financier des ruraux qui fréquentent un collège ou une université en ville, fardeau qui, selon les témoins, s'est constamment alourdi au fil du temps et qui peut peut-être accélérer l'exode rural. David Bruce, de l'Université Mount Allison, a expliqué au comité :

– *Témoignages*, 26 octobre 2006

D'après ce que le comité a appris, les programmes fédéral et provinciaux de prêts aux étudiants ne tiennent pas complètement compte des coûts supplémentaires que subissent les étudiants ruraux lorsqu'ils fréquentent des établissements d'enseignement supérieur dans des centres urbains éloignés.

Une étude réalisée en 2003 sur le régime d'aide aux étudiants a constaté par exemple que, même si les programmes canadiens d'aide aux étudiants « parviennent assez bien à mesurer les besoins financiers des étudiants et à cibler ceux qui en ont le plus besoin de manière à ce que l'aide aille aux personnes les plus nécessiteuses », ces programmes ont de plus en plus « un certain biais à l'encontre d'étudiants (*ruraux*, adultes ayant des personnes à charge) dont les besoins sont plus élevés¹⁸¹ » (c'est nous qui soulignons). Bob Barber, président-directeur général du Collège régional de Carlton Trail, à Humboldt (Saskatchewan), a fait savoir au comité que, dans sa province, l'actuel programme de prêts aux étudiants ne répond pas toujours aux besoins des jeunes ruraux :

Dans le cadre des prêts étudiants en Saskatchewan, on donnait aux étudiants des allocations de déplacement mensuelles pour faire le trajet entre leur lieu de cours

¹⁸¹ Fred Hemingway, *Étude des méthodes d'évaluation des besoins financiers des étudiants au Canada*, 2003, p. 1, à l'adresse http://www.millenniumscholarships.ca/images/news/assessing_fr.pdf; c'est nous qui soulignons.

et leur domicile. Une allocation de 40 \$ pour un étudiant en région rurale permettra de couvrir peut-être deux trajets en voiture jusqu'à son collège. Une allocation de 40 \$ pour un étudiant en région urbaine lui permettra peut-être de s'acheter une carte d'abonnement d'autobus mensuelle. L'inégalité est évidente, et cela est, bien entendu, dû à des situations différentes. Nous devons adopter une perspective différente quant à ces inégalités.

– *Témoignages*, 8 mars 2007

Même si les programmes fédéral et provinciaux de prêts aux étudiants tenaient pleinement compte des besoins en aide supplémentaire des ruraux, la perspective d'un lourd endettement au terme des études risque de décourager les études supérieures. Michael Goldberg, de la BC Child and Youth Coalition, propose que les gouvernements consentent un effort plus important afin de tenir compte des coûts supplémentaires que subissent les étudiants des zones rurales lorsqu'ils fréquentent des établissements d'enseignement supérieur en ville. « Je soutiendrais que nous devrions envisager, pour les gens qui vivent dans les régions rurales du Canada, une subvention supplémentée afin de permettre aux jeunes de quitter les régions rurales pour fréquenter des universités et collèges urbains et en faire l'expérience. Ainsi, ils verront à la fois le bon et le mauvais côté de la vie urbaine et de la vie rurale. Cependant, les coûts pour permettre aux jeunes des régions rurales d'aller à l'université dans un milieu urbain sont absolument prohibitifs. » (*Témoignages*, 7 novembre 2006)

Terry Anne Boyles, vice-présidente de l'Association des collèges communautaires du Canada (ACCC), a fait valoir au comité que, même si des améliorations ont été apportées à la conception du Programme canadien de prêts aux étudiants, il faut faire encore d'autres efforts, car « dans une région rurale ou éloignée où les moyens de transport sont rares, même si le collège est situé dans la région immédiate, les frais seront beaucoup plus élevés. » (*Témoignages*, 4 décembre 2007) Un important groupe de travail organisé par l'ACCC a même dit, entre autres choses, que tout nouveau régime de prêts et bourses aux étudiants (ce que l'ACCC appelle un « système d'aide aux apprenants ») devrait « refléter le coût de la vie en région et tenir compte des besoins et des contraintes liés au déplacement¹⁸² ».

¹⁸² Association des collèges communautaires du Canada (ACCC), *La dette des étudiants – Un nouveau système d'aide aux apprenants du postsecondaire*, à l'adresse <http://www.accc.ca/ftp/zGov-Relations/0106-DetteEtudiante-Depliant.pdf>.

Le comité est d'accord avec M. Goldberg et l'ACCC. Il est clairement prouvé que la distance par rapport à un établissement d'enseignement postsecondaire est fortement associée à une diminution des inscriptions à des études postsecondaires, et il est probable que les coûts sont une importante cause sous-jacente de ce fait observé empiriquement¹⁸³. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient donc faire tous les efforts possibles pour rajuster leurs programmes de prêts et bourses aux étudiants pour assurer l'égalité des chances aux jeunes ruraux et citadins. Ainsi, ils favoriseraient peut-être une plus grande participation des jeunes ruraux aux études postsecondaires en faisant en sorte qu'ils ne se sentent pas obligés de travailler dans les villes pour rembourser des dettes d'études considérables. Le comité signale que, dans le budget de 2008, le gouvernement fédéral a annoncé de nouveaux programmes canadiens simplifiés de prêts aux étudiants et de subventions qui s'appliqueront à compter de 2009-2010. On ne distingue pas nettement dans quelle mesure ces nouveaux programmes tiendront compte des besoins des ruraux.

RECOMMANDATION 8-4 : Le comité recommande que, dans l'élaboration du Programme canadien de prêts aux étudiants et du Programme canadien de subventions aux étudiants, le gouvernement fédéral structure les formules de financement de façon à tenir pleinement compte des coûts que doivent subir les jeunes des régions rurales. L'objectif à viser devrait être d'égaliser les chances entre les jeunes des régions rurales et ceux des villes.

Certes, le comité croit que le fait d'habiter et d'étudier dans les villes peut être très avantageux pour les jeunes ruraux et qu'il faut les aider financièrement s'ils veulent le faire, mais il estime aussi que ces jeunes devraient avoir la possibilité de poursuivre leurs études dans un cadre plus rural, que ce soit dans des établissements ou au moyen du télé-enseignement. Selon M. Emke, du Sir Wilfred Grenfell College Campus, à Corner Brook, une étude récente de Statistique Canada a montré que la construction d'un plus grand nombre de collèges et d'universités dans le Canada rural augmentait la

¹⁸³ Une étude que Statistique Canada a réalisée en 2002 a montré que, après contrôle de diverses variables démographiques (sexe, niveau d'instruction des parents, revenu familial), les étudiants qui habitent à plus de 40 kilomètres d'une université n'ont qu'une probabilité de 63 % d'aller à l'université après leurs études secondaires, si on les compare aux étudiants qui habitent dans un rayon de 40 kilomètres d'une université. Quant aux étudiants qui habitent à plus de 80 kilomètres d'une université, le pourcentage n'est que de 58 % par rapport aux étudiants qui habitent dans un rayon de 40 kilomètres. Voir Marc Frenette, *Trop loin pour continuer? Distance par rapport à l'établissement et inscription à l'université*, Statistique Canada, juin 2002, p. 22-23, à l'adresse <http://www.statcan.ca/francais/research/11F0019MIF/11F0019MIF2002191.pdf>.

participation des ruraux aux études postsecondaires dans les établissements ruraux et urbains¹⁸⁴.

Elle a révélé que la création de nouvelles universités dans de petites collectivités entraîne une augmentation du pourcentage des jeunes qui font des études postsecondaires, pas nécessairement dans le campus local, mais d'une façon générale. Corner Brook était l'un des sites de l'étude, de même que Prince George, en Colombie-Britannique, et d'autres localités où un établissement d'enseignement délivrant des diplômes a été créé dans les 20 dernières années. Sur le plan de la création de capacités, il est important que de petites universités soient créées dans les petites collectivités régionales. Cette étude a confirmé l'argument selon lequel la présence d'un établissement local amène les jeunes à mieux comprendre l'avantage qu'il y a à faire plus d'études. À certains endroits, l'augmentation des inscriptions à l'université entraîne une diminution des inscriptions dans les collèges communautaires. Cela n'a pas été le cas à Corner Brook. Chez nous, les inscriptions dans les collèges communautaires se sont maintenues tandis que la fréquentation de l'université augmentait.

– *Témoignages*, 19 février 2007

¹⁸⁴ Statistique Canada, 25 janvier 2007, *Étude : La fréquentation postsecondaire de la population locale de jeunes à la suite de l'ouverture de nouvelles universités*, à l'adresse <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/070125/q070125a.htm>.

David Bruce, de l'Université Mount Allison, et Bruno Jean, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement rural à l'Université du Québec à Rimouski, a dit au comité que le Québec semblait plus avancé dans la reconnaissance des nombreux avantages que confère l'établissement d'établissements postsecondaires dans les zones rurales. Selon lui, les efforts de la province ont déjà donné des résultats constructifs.

Je suis profondément convaincu que l'université a une influence réelle sur la

prospérité économique d'une région. Pour ceux qui connaissent le Québec, je cite souvent l'exemple des régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie. Comme le disait un ancien recteur de l'Université de Rimouski, le drame en Gaspésie est qu'il n'y a pas d'université. Dans la petite ville de Rimouski, on a créé un centre de la nouvelle économie et plusieurs emplois. Il s'est donc produit une diversification. On a travaillé dans tous les secteurs, soit agricoles, forestiers et de

Encadré 8-2 : L'importance des établissements d'enseignement postsecondaire dans les économies rurales

Une fois établis dans une région rurale, les établissements d'enseignement secondaire peuvent être plus qu'une occasion offerte aux étudiants qui sont sur place d'étudier sans quitter le cadre familial. Ils peuvent aussi être un moteur pour l'économie rurale en donnant à des centaines de personnes des emplois bien rémunérés et, moins directement, en aidant à diffuser les compétences et savoir techniques qui peuvent servir à développer de nouvelles industries qui sont adaptées au contexte local et peuvent s'y maintenir. L'Association des collèges communautaires canadiens (ACCC), par exemple, s'est associé au Secrétariat rural, il y a quelques années pour promouvoir le « modèle de grappe du savoir reliée aux communautés rurales ». En termes simples, on peut dire que, dans ce modèle, on cherche les moyens que les collèges communautaires peuvent prendre pour transférer des connaissances spécialisées du domaine de l'éducation à leur application dans la localité à des fins commerciales, le but ultime étant de susciter une activité et une croissance économiques dans les régions rurales. Pour reprendre le discours des études rurales, l'objectif est de contribuer au renforcement des capacités des collectivités rurales et au développement rural. L'ACCC s'est inspirée d'une approche semblable adoptée aux États-Unis, où « les réseaux des collèges communautaires américains ont cherché comment ces établissements pouvaient appuyer des stratégies économiques fondées sur des grappes de savoir. Dans un contexte rural, les collèges communautaires et universités aux États-Unis ont offert une technologie et une formation à la main-d'œuvre spécialisée pour appuyer ces grappes en milieu rural, qui sont devenues des modèles d'économies rurales à rendement élevé » [traduction].

Jusque récemment, l'ACCC et le Secrétariat rural avaient trois modèles semblables au Canada : Grappe du savoir sur les produits forestiers à valeur ajoutée, au Collège Boréal, dans le nord-est de l'Ontario, Grappe du savoir sur l'innovation géomatique, au Nova Scotia Community College d'Annapolis, la Grappe du savoir sur le tourisme, au College of the Rockies. Le financement de ces modèles s'est terminé à la fin de mars 2008.

L'ACCC et le Secrétariat rural sont en train d'étudier les résultats de ces modèles, mais Mme Boyles, de l'ACCC, a parlé de réussite à propos des résultats initiaux du programme et signalé que le Secrétariat rural « nous [a] demandé de le faire connaître en France, en Islande, aux États-Unis et dans l'ensemble du Canada. Il présente un réel potentiel » (*Témoignages*, 4 décembre 2007).

Source : Site Web de l'ACCC, *Modèle de grappe du savoir reliée aux communautés rurales*, à <http://www.accc.ca/francais/services/gscr.htm>.

nouvelles technologies. Nous croyons que l'université a joué un rôle très important pour aider les organismes, individus et entreprises privées de cette région. Sa présence a donc eu une importance énorme. Dans certaines municipalités rurales, ce sont les collèges communautaires qui ont eu un impact réel dans le développement économique régional.

– *Témoignages*, 26 octobre 2006

Le télé-enseignement offre aussi la possibilité d'élargir la gamme des cours de niveau postsecondaire offerts dans le Canada rural. Chris White, de la Rural Ontario Municipal Association, a décrit le potentiel d'Internet à cet égard comme vraiment révolutionnaire. « Il s'agirait aussi d'installer l'Internet à haute vitesse et le service à large bande dans certaines collectivités qui n'y ont pas accès afin de pouvoir offrir des cours en ligne. Il n'est même pas nécessaire de bâtir des écoles. L'idée voulant que les gens aillent en ville pour s'instruire est périmée avec la technologie d'aujourd'hui. L'investissement dans le service à large bande pourrait être une solution. » (*Témoignages*, 27 mars 2007)

Un élargissement de la gamme des possibilités de télé-enseignement pourrait aussi jouer un rôle important comme moyen d'atténuer la grave pénurie de main-d'œuvre spécialisée dont souffre le Canada et d'aider des milliers de travailleurs de la forêt mis à pied à trouver un nouvel emploi. Pat Vanini, directrice générale de l'Association des municipalités de l'Ontario, a dit au comité qu'il faudra consentir des investissements majeurs si on veut exploiter ce potentiel :

Dans le cadre du programme d'apprentissage, il faut suivre des cours de formation. Si vous résidez dans une région rurale de l'Ontario, l'accès à cette technologie faciliterait également les choses sur ce plan-là. Comment y arriver, voilà la question. Il va falloir investir dans ces installations. D'après ce que me disent les personnes qui suivent une formation par Internet, ce n'est pas aussi dynamique qu'un face à face avec un expert, même par l'entremise d'une téléconférence en salle de classe.

– *Témoignages*, 27 mars 2007

Bien entendu, l'éducation relève en grande partie des provinces, mais le gouvernement fédéral joue un rôle important et souvent très direct dans le financement des collèges et universités par divers moyens autres que les programmes de prêts et de subventions aux étudiants. Ainsi, il finance le Programme des chaires de recherche du Canada, qui a fait ses preuves, comme moyen d'attirer des universitaires étrangers de la plus grande qualité au Canada et dans les régions rurales. Il peut aussi, par l'entremise de

ses organismes de développement régional, aider à financer des études de faisabilité sur la création ou l'expansion de programmes dans les collèges et universités qui existent déjà en région rurale. FedNor, par exemple, a joué un rôle important dans la mise sur pied de l'École de médecine du Nord de l'Ontario en finançant l'étude de faisabilité initiale (plus de détails au chapitre 12). Le gouvernement fédéral finance également des projets de télé-enseignement par l'entremise du Bureau de l'alphabétisation et des compétences essentielles (BACE), dont il est plus longuement question plus loin, dans le contexte de l'alphabétisation des adultes¹⁸⁵. Bref, le gouvernement fédéral a un rôle très clair à jouer pour favoriser les études postsecondaires dans le Canada rural, aussi bien pour l'aménagement d'installations que pour le télé-enseignement. Il devrait se servir des outils qui sont à sa disposition.

RECOMMANDATION 8-5 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé collabore avec les ministères et organismes compétents pour prendre la tête d'une stratégie visant à élargir la gamme des programmes collégiaux et universitaires offerts dans le Canada rural grâce à l'aménagement d'installations et au télé-enseignement.

Aider les laissés pour compte : alphabétisation et éducation des adultes ruraux

Une amélioration, au niveau de l'alphabétisation et de l'éducation pourrait, selon moi, toucher vraiment le cœur du problème. On ne peut pas bâtir avec une population qui n'a pas suffisamment d'éducation et d'alphabétisation.

– Guy Lanteigne (témoignage à titre personnel),
Témoignages, 21 février 2007

La lutte contre la pauvreté va de pair avec la lutte pour l'alphabétisation.

– Jeanette MacAulay, sous-ministre des Services sociaux et des Aînés,
gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard,
Témoignages, 20 février 2007

¹⁸⁵ Par le passé, le gouvernement fédéral a également financé la recherche-développement (R-D) sur le télé-enseignement par l'entremise du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG). Voir par exemple CRSNG, *Le gouvernement fédéral accorde 7,5 millions de dollars pour la recherche en téléapprentissage*, 16 octobre 2003, à l'adresse <http://www.nserc.ca/news/2003/c031016.htm>.

Puisque c'est l'alphabétisation qui détermine le statut socioéconomique, il va sans dire qu'elle influencera aussi celui des enfants, c'est-à-dire, de l'autre génération.

– Jan Roberts, médecin hygiéniste, South Eastman Health, Manitoba,
Témoignages, 9 mars 2007

Jusqu'à maintenant, dans le présent chapitre, le comité s'est intéressé à l'accès pour les ruraux aux services de garderie, à l'endiguement du phénomène du décrochage scolaire dans les régions rurales, à l'offre d'un plus grand choix de cours dans le Canada rural et aux moyens de rendre l'éducation supérieure plus abordable et disponible pour les Canadiens vivant en milieu rural. Il reste toutefois la question de savoir quels sont les meilleurs moyens d'aider les adultes en région rurale qui ne sont pas intégrés au système scolaire et ne savent pas assez bien lire et compter pour garder leur emploi ou en trouver un nouveau. Comme Erkki Pohjolainen l'a souligné, il est maintenant indispensable de savoir lire et écrire si on veut participer à l'économie rurale.

On demande de plus en plus à des agriculteurs de devenir des gens d'affaires modernes, de façon à ce que leur activité soit rentable et à ce qu'ils puissent accroître les rendements. Les pratiques commerciales modernes supposent la maîtrise de la lecture, de l'écriture et du calcul. Les agriculteurs doivent mélanger des produits chimiques, calculer les rendements, et déterminer les prix et les coûts de production. Toutes ces activités nécessitent des compétences en matière de lecture, d'écriture et de calcul. Si elles ne sont pas bien effectuées, elles peuvent être onéreuses et dangereuses. Les pouvoirs publics renforcent le besoin des compétences en matière de lecture et d'écriture. Les agriculteurs doivent respecter divers règlements provinciaux visant leurs pratiques. Les programmes de stabilisation des revenus, d'assurance de la production et de gestion des risques nécessitent tous une très bonne maîtrise de la lecture et de l'écriture, de manière à ce que l'agriculteur puisse lire et comprendre toutes les incidences de ces activités. Les nouveaux règlements relatifs aux pesticides constituent un exemple de domaines qui exigent une compréhension afin de prévenir des blessures en milieu de travail. Les étiquettes apposées sur les contenants de produits chimiques ne sont pas toujours rédigées en langage simple. Les avertissements en matière de sécurité sont parfois représentés par des symboles que tous ne peuvent pas comprendre. Il se peut que des superviseurs doivent précipiter leur travail et on oublie parfois de prévoir du temps pour la formation à de nouveaux équipements ou à de nouvelles matières. Nous avons entendu récemment des informations selon lesquelles les incidents en milieu de travail en Alberta se sont accrus de manière saisissante, car les nouveaux travailleurs migrants ne possèdent pas la maîtrise de la lecture nécessaire à leur sécurité.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Bien que ses observations ne soient pas directement liées à la capacité de lire et de compter, David Freshwater a signalé fort simplement que, bien que les travailleurs d'un certain âge aient besoin de recyclage, il arrive souvent qu'ils n'aient pas les compétences pour bien absorber ce qu'ils apprennent, et que plus longtemps les travailleurs sont absents du marché du travail, plus ces problèmes s'aggravent.

Le problème réside en partie dans le fait qu'on se demande ce qu'il faut faire avec les personnes de 30 à 40 ans qui n'ont pas terminé leurs études secondaires, qui n'ont que peu de débouchés et constituent de mauvais candidats au recyclage. Tout ce que nous savons sur les programmes de recyclage indique que plus on a quitté l'école il y a longtemps, plus il est difficile de relever son niveau de compétences. Les employeurs préfèrent investir dans des travailleurs plus jeunes, et non dans des personnes de 40 ans et plus. Pour les gens de 40 ans, les retombées de cet investissement ne sont pas mirobolantes non plus. Ils sont réticents à passer trois ans de leur vie à acquérir une compétence qui, au bout du compte, ne les mènera pas nécessairement très loin [...] incontestablement, nous ne pouvons pas abandonner la partie importante de la population rurale qui est plus âgée et peu qualifiée. Autrement, on les condamne à la pauvreté.

– *Témoignages*, 21 novembre 2006

Les observations des témoins au sujet de l'importance de l'alphabétisation dans l'économie moderne sont solidement étayées par les éléments de preuve disponibles. Dans une étude de 2005, par exemple, l'Institut C.D. Howe a constaté que, pour chaque hausse de 1 % des résultats en alphabétisation par rapport à la moyenne internationale, il finissait par y avoir une augmentation de 2,5 % de la productivité et de 1,5 % du produit intérieur brut (PIB) par personne¹⁸⁶. De la même façon, l'Enquête internationale sur la littératie et les compétences des adultes a fait état d'une forte corrélation entre de hauts niveaux d'alphabétisation et les augmentations de revenu, et entre les faibles niveaux d'alphabétisation et la dépendance à l'égard de l'aide sociale¹⁸⁷.

La difficulté, comme on l'a vu en début de chapitre, c'est bien entendu qu'un pourcentage disproportionné des adultes des régions rurales n'ont pas des compétences suffisantes en lecture et en calcul. Le comité a entendu des témoignages à cet effet d'un

¹⁸⁶ Serge Coulombe et Jean-François Tremblay, *Public Investment in Skills: Are Canadian Governments Doing Enough?*, C.D. Howe Institute Commentary No. 217, octobre 2003, p. 8, à l'adresse www.cdhowe.org/pdf/commentary_217.pdf.

¹⁸⁷ Statistique Canada et Organisation de coopération et de développement économiques, *Apprentissage et réussite : Premiers résultats de l'Enquête sur la littératie et les compétences des adultes*, 2005, p. 165–172, à l'adresse <http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-603-XIF/89-603-XIF2005001.htm>.

bout à l'autre du Canada. Au cours des audiences qui ont eu lieu à Cornwall (Île-du-Prince-Édouard), Jeanette MacAulay, sous-ministre des Services sociaux et des Aînés de l'Île-du-Prince-Édouard –ministre, a dit au comité : « Des recherches poussées montrent que c'est dans les régions rurales que le niveau d'alphabétisation est le plus faible. » À Edmundston, Guy Lanteigne a passé en revue les modes de mesure de l'alphabétisation avant de faire une observation semblable au sujet du Nouveau-Brunswick, province qui, en 2001, arrivait au deuxième rang pour la proportion de ruraux au Canada :

Regardons rapidement les cinq niveaux d'alphabétisme : le niveau un, qui est le plus faible, ces personnes ne reconnaissent qu'un ou deux mots familiers dans un texte simple; le niveau deux, comprend les personnes pour qui toute nouvelle lecture est éprouvante et que les longs paragraphes de textes découragent; le niveau 3, représente le niveau minimal pour composer avec les exigences de la vie dans une société complexe et évoluée, et est également le niveau requis pour terminer des études secondaires et entrer au postsecondaire; les niveaux quatre et cinq concernent les personnes qui peuvent manipuler plusieurs sources d'information ou résoudre des problèmes complexes. Peut-être que nos amis les traducteurs seraient dans les niveaux quatre et cinq. Au Nouveau-Brunswick, 68 p. 100 de la population francophone et 47 p. 100 des anglophones sont dans la catégorie un et deux. Ce sont des pourcentages alarmants et déplorables.

– *Témoignages*, 21 février 2007

Aux audiences tenues à Humboldt (Saskatchewan), Bob Barber a déclaré : « La littérature reflète les faibles taux de littératie dans les régions rurales du Canada, et c'est une réalité ici aussi. » (*Témoignages*, 8 mars 2007) Enfin, à Prince George (Colombie-Britannique), Theresa Healy, professeure auxiliaire, Programme d'études sur les sexes et École de planification environnementale, Université du Nord de la Colombie-Britannique, a expliqué au comité :

Sur le plan local, le plus gros problème posé par l'alphabétisation est que, souvent, ce sont les hommes qui sont incapables de lire parce qu'auparavant, ils pouvaient travailler dans l'industrie forestière. Par exemple, l'école secondaire de la localité où j'ai fait ma recherche avait le plus faible taux de diplomation de la province en raison de l'attrait exercé sur les hommes par ces emplois qui en fait payaient très bien, de sorte que dix ou quinze ans plus tard, ils avaient un camion, un bateau, une belle maison. Ils avaient tout cela, mais quand l'industrie a périclité, ils n'arrivaient pas à se trouver de l'emploi parce qu'ils sont en réalité incapables de lire. Qui plus est, il faut qu'un homme piétine vraiment son orgueil pour avouer qu'il est incapable de lire. Tôt dans ma carrière de recherche ici dans le Nord, j'encourageais un vieux monsieur à coucher ses réflexions par écrit, et tout à coup je me suis rendu compte qu'il était incapable de lire ou d'écrire. Je lui ai alors dit

qu'étant donné que son arthrite le faisait souffrir, je pourrais peut-être le faire à sa place. Le problème d'orgueil et de fierté était ainsi résolu. Les hommes ont particulièrement honte d'avouer qu'ils sont incapables de lire et d'écrire. L'économie du Nord se développe en dents de scie, et je crois que la violence familiale, la dépression, les troubles de santé mentale et tout le reste viennent tous du fait que l'homme est incapable de se trouver un autre emploi parce que tout ce qu'il sait faire dans la vie, c'est de travailler en forêt, et que ce genre de travail a disparu.

– *Témoignages*, 5 mars 2007

Bien entendu, l'alphabétisation et l'apprentissage du calcul – comme les autres questions d'éducation – relèvent des provinces. Toutefois, le gouvernement fédéral joue un rôle important grâce à son Programme d'apprentissage, d'alphabétisation, et d'acquisition des compétences essentielles pour les adultes (PAAACEA)¹⁸⁸, qui, entre autres choses, verse des fonds aux nombreux organismes de bénévoles qui se chargent de dispenser une grande partie de la formation dans le domaine de l'alphabétisation des adultes. Le PAAACEA, qui relève de Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC), a reçu au départ quelque 51,8 millions de dollars, comme le montre le *Rapport sur les plans et priorités 2006–2007* de ce ministère. Le 25 septembre 2006, toutefois, le gouvernement fédéral a réduit les fonds du programme pour 2006–2007 de 5,8 millions de dollars, et il en a retranché encore 11,9 millions de dollars pour 2007–2008¹⁸⁹. Au cours de ses audiences, le comité a entendu de nombreux groupes s'inquiéter des répercussions de ces compressions sur les efforts visant à combattre l'analphabétisme dans le Canada rural.

Le comité est convaincu que, dans toute stratégie efficace de lutte contre la pauvreté rurale, et de la pauvreté en général, du reste, il faut commencer par s'attaquer aux lacunes de base dans les compétences en lecture et en calcul dans le Canada rural et ailleurs. Il exhorte donc le gouvernement fédéral à rétablir le financement du PAAACEA et à tenir davantage compte des importantes disparités entre les taux d'alphabétisation et de numératie des régions rurales et urbaines.

¹⁸⁸ Le PAAACEA a été créé en mars 2006. Il regroupe le Programme national d'alphabétisation, le Bureau des technologies d'apprentissage et le Programme des initiatives d'apprentissage.

¹⁸⁹ Ces chiffres ont été fournis au Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie par des fonctionnaires de RHDSC au cours d'un témoignage, le 7 février 2007.

RECOMMANDATION 8-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse et accroisse le financement afin de promouvoir l'alphabétisation et la numératie dans tout le Canada, en accordant une attention particulière au financement des services d'alphabétisation dans le Canada rural.

CONCLUSION

Il est difficile d'exagérer l'importance de l'éducation comme moyen de lutte contre la pauvreté rurale. Ce thème est imbriqué dans tous les autres thèmes du rapport et, dans un sens plus large, les relations rurales-urbaines dépendent d'une « éducation » réciproque, entre les deux milieux, aux réalités de leurs vies différentes, mais interdépendantes. L'avenir du développement économique rural dépend d'une population active qui saura mieux lire et écrire que par le passé. Même les résultats en matière de santé, qui sont abordés au chapitre 12, sont en étroite corrélation avec les réalisations en matière d'éducation. L'éducation n'est pas un remède magique à tous les maux du Canada rural, mais elle est peut-être bien l'assise d'une stratégie raisonnablement complète visant à stopper et à inverser le déclin du Canada rural et à faire reculer la pauvreté dans les régions rurales.

CHAPITRE 9 : LOGEMENT RURAL – LE PROBLÈME CACHÉ

À première vue, il n'existe aucun problème de logement dans le Canada rural. Le taux de propriété y est beaucoup plus élevé que dans les villes et, comme le comité l'a fait observer dans son rapport intérimaire, il est rare de voir un sans-abri en zone rurale ou dans une petite localité. D'après la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le taux de propriété y est de 82 %, contre 64 % dans les villes¹⁹⁰, et un rapport de Statistique Canada révèle que la probabilité qu'un jeune adulte (de 25 à 39 ans) possède une maison dans le Canada rural est à peu près du double, par rapport au jeune adulte des trois plus grandes villes (Montréal, Toronto et Vancouver)¹⁹¹. En outre, dans bien des localités rurales, le grand problème de logement est une offre *excédentaire* de logements abordables, et non une insuffisance de ces logements¹⁹². Au cours de certaines audiences, le comité a entendu des témoignages selon lesquels il y a des places libres dans les résidences pour les aînés parce que des gens qui habitaient depuis longtemps dans la localité migrent vers les villes pour obtenir des services santé ou autres.

Malgré ces observations, il faut dire que l'itinérance existe en milieu rural et qu'il y a de graves problèmes de logement dans tout le Canada rural et surtout dans les régions les plus rurales et les régions éloignées du Nord. Un certain nombre de témoins ont souligné que, tout comme la pauvreté, l'itinérance est souvent invisible en zone rurale parce que les liens sociaux étroits qui caractérisent souvent les collectivités rurales tendent également à dissimuler l'ampleur du problème – des amis, des membres de la famille et même des connaissances offrent un lit, un sous-sol, un garage pour dépanner des amis et

¹⁹⁰ Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Le point en recherche – Les besoins de logement des personnes à faible revenu habitant en milieu rural : la situation des aînés*, Série socio-économique 03 012, juillet 2003, à l'adresse <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/>. Cette étude utilise la définition proposée par Statistique Canada pour « les régions rurales et les petites villes » RRPV : sont rurales les collectivités qui comptent moins de 10 000 personnes et où moins de 50 % de la population fait la navette entre la localité et un centre urbain. À signaler également que, selon les données du recensement de 2006, le taux global de propriété du logement au Canada été de 68,4 % en 2005.

¹⁹¹ Martin Turcotte, « L'accession des jeunes adultes à la propriété résidentielle », *Tendances sociales canadiennes*, Statistique Canada, no au catalogue 11-008, 23 octobre 2007, à l'adresse <http://www.statcan.ca/bsolc/francais/bsolc?catno=11-008-X&CHROPG=1>. Cette étude utilise la définition des RRPV de Statistique Canada.

¹⁹² Ce fait aide à expliquer pourquoi, en moyenne, les propriétaires et les locataires, sans égard à leur revenu, ont tendance à payer des montants fort similaires pour leur logement. Voir SCHL (juillet 2003).

des membres de la famille pendant une courte période (l'encadré 9-1 décrit les divers types d'itinérance).

Pam Harrison, coprésidente de la Rural Communities Foundation of Nova Scotia, a dit au comité que les recherches menées par son organisme avaient révélé que les ruraux pauvres ont honte de ne pas avoir de logement. « Dans le secteur rural de la Nouvelle-Écosse, ce problème n'est pas plus visible que la

Encadré 9-1 : Définir l'itinérance

- **Itinérance visible ou absolue** – Personnes qui vont dans les refuges d'urgence et celles qui dorment dans des endroits insalubres considérés comme impropres à l'habitation humaine, comme des parcs et ravins, des entrées d'immeuble, des véhicules et des bâtiments abandonnés.
- **Itinérance relative** – Personnes qui habitent dans des locaux qui ne respectent pas des normes élémentaires de santé et de sécurité (protection contre les éléments, sécurité d'installation, sécurité de la personne et abordabilité).
- **Itinérance cachée** – Personnes qui habitent temporairement chez des amis ou des membres de la famille ou dans un ménage où elles sont soumises à des conflits ou à la violence conjugale.
- **Risque d'itinérance** – Personnes qui sont à un pas de l'éviction, de faillite ou de la séparation familiale (perte d'emploi, maladie, augmentation du loyer ou décès du conjoint).
- **Besoin impérieux de logement** – Ménages dont le logement ne répond pas à l'une des normes suivantes : abordable (le coût du logement, comprenant les services publics, ne dépasse pas 30 % du revenu du ménage avant impôt); bien entretenu (en bon état et n'exigeant pas de réparations majeures); assez spacieux (assez grand, avec un nombre suffisant de chambres, pour loger le ménage).

Source : Adapté à partir d'un document du YMCA, *You Just Blink and it Can Happen: A Study of Women's Homelessness North of 60*, novembre 2007, p. 4, à l'adresse

http://www.ywca.ca/Northern_Territories_Reports/PAN-TERRITORIAL_PDFS/PanTerritorial%20_FinalReport.pdf

pauvreté, parce qu'il est gênant. C'est peut-être un enfant qui passe la nuit du lundi dans le sous-sol d'un ami, la nuit du mardi chez sa grand-mère, et il est ailleurs le jeudi soir, parce que le problème des sans-abri est caché. » (*Témoignages*, 23 février 2007)

Harold Flaming, directeur général du Conseil rural de l'Ontario, a livré au comité un témoignage sur des faits anecdotiques semblables. « Au début du mois de mars (2007), nous avons tenu un forum sur les jeunes en milieu rural qui s'est révélé très instructif. Les 125 jeunes qui ont participé à notre forum ont indiqué que le sans-abrisme est un problème pour les jeunes qui vivent en milieu rural. Ils ont utilisé l'expression « naviguer d'un divan à l'autre » pour trouver un endroit où dormir. Les jeunes ont clairement indiqué qu'il s'agissait d'un problème important pour eux. » (*Témoignages*, 29 mars 2007)

Ed Picco, ministre de l'Éducation et ministre chargé des sans-abri au Nunavut, a expliqué pourquoi l'itinérance, au sens classique du terme – c'est-à-dire le fait de vivre dans les rues – n'est pas visible dans le Nord :

On parle de sans-abri dans le Sud, mais il y a deux types de sans-abri. Il y a les sans-abri absolus, ceux qu'on voit sur la rue Yonge, à Toronto, qui n'ont pas de logement et qui dorment dans la rue. Il y a aussi les sans-abri relatifs, et c'est ce que nous avons chez nous au Nunavut. Quand on vit à 15 dans une maison de trois chambres à coucher, quand les enfants doivent dormir chacun leur tour ou dormir sur la galerie, quand il y en a qui doivent dormir dans la garde-robe, on peut dire que ces gens-là sont des sans-abri. Chez nous, les sans-abri ne sont pas dans la rue, car le fait est que s'ils l'étaient, ils mourraient de froid.

– *Témoignages*, 21 février 2008

Les taux élevés de propriété du logement observés dans le Canada rural masquent d'autres problèmes importants de logement. Dans son témoignage, Claudia Jahn, membre du conseil exécutif de l'Affordable Housing Association of Nova Scotia, a bien traduit le point de vue de nombreux témoins en résumant les principaux problèmes de logement des secteurs ruraux de la Nouvelle-Écosse :

Toutes les collectivités d'un bout à l'autre de la province ont leurs problèmes particuliers, mais elles sont toutes menacées par l'itinérance insoupçonnée, les conditions de logement hors normes et dangereuses, le nombre croissant de personnes qui habitent dans des abris précaires en forêt, les longues listes d'attentes pour accéder aux rares unités de logement social, les forclusions fréquentes de maisons familiales et le grand nombre de personnes qui doivent quitter leur collectivité en raison de la pénurie de logements abordables. Seuls un ferme désir de rester dans leurs collectivités, à proximité de leur réseau social, et la résistance des habitants des régions rurales peuvent expliquer pourquoi un aussi grand nombre d'entre eux acceptent de vivre dans de telles conditions.

– *Témoignages*, 23 février 2007

Dans le présent chapitre, le comité étudie quatre grands thèmes importants de la politique du logement du point de vue du Canada rural, soit la qualité relativement médiocre du logement dans de nombreuses collectivités rurales et éloignées; les besoins en logements abordables et en logements locatifs dans certains secteurs du Canada rural; la question plus vaste de ce que veulent dire pour les collectivités rurales et ceux qui y habitent un fléchissement soudain ou constant à long terme des prix des logements en région rurale; enfin, les graves problèmes de logement et d'itinérance dans le Nord du Canada.

Réinvestissement dans le parc immobilier du Canada rural

Il est extrêmement difficile d'aller de l'avant. Dans le seul comté de Cumberland, plus de 600 habitations sont sur une liste d'attente pour les réparations. Il s'agit de maisons dont l'installation électrique est déficiente ou qui ne sont pas isolées. Le problème du logement y est un problème majeur et il est essentiel de trouver des possibilités d'y remédier.

– Ishbel Munro, directrice exécutive, Coastal Communities Network,
Témoignages, 15 février 2007

Derrière le taux élevé de propriété observé dans le Canada rural se cache un fait moins connu : une proportion appréciable des logements sont en piètre état, en partie parce qu'ils sont en moyenne plus anciens que dans les zones urbaines. Selon la SCHL, quelque 29 % des logements ruraux ont été construits avant 1941¹⁹³. En outre, les recherches de Statistique Canada révèlent que, même si les logements en région rurale sont en moyenne plus abordables¹⁹⁴ et de plus grande taille¹⁹⁵ que les logements en milieu urbain, ils ne sont pas à la hauteur, en ce qui concerne ce que la SCHL appelle la norme de « qualité »¹⁹⁶. Selon cette norme, un logement de « qualité » n'a pas besoin, selon ceux qui l'habitent, de réparations majeures. En 1996, le dixième des logements ruraux avaient besoin de réparations majeures, contre seulement 7 % dans les logements de milieu urbain¹⁹⁷.

Beaucoup de témoins ont présenté des faits anecdotiques qui appuient les conclusions tirées de ces données. Pauline Raven, agrégée de recherche au Centre canadien de politiques alternatives, a expliqué au comité qu'il existait des poches d'une grande

¹⁹³ SCHL (juillet 2003).

¹⁹⁴ Selon le critère de la SCHL, un logement abordable est un logement qui coûte moins de 30 % du revenu avant impôt du ménage.

¹⁹⁵ Selon le critère de taille du logement de la SCHL, le logement doit compter assez de chambres, compte tenu de la taille et de la composition du ménage.

¹⁹⁶ Carlo Rupnik, Juno Tremblay et Ray D. Bollman, « Conditions d'habitation dans les régions essentiellement rurales », *Bulletin d'analyse : régions rurales et petites villes du Canada*, Statistique Canada, n° au catalogue 21-006-XIF, février 2001, p. 6. Dans cette étude, la notion de ruralité se définit selon la norme de l'OCDE pour les régions essentiellement rurales, c'est-à-dire des régions dont plus de 50 % de la population vit dans des communautés rurales, où une « communauté rurale » a une densité de population inférieure à 150 habitants au kilomètre carré.

¹⁹⁷ *Ibid.* Les faits cités dans l'étude de Rupnik et de ses collaborateurs ne sont pas nouveaux. Dans une enquête de 1985 auprès des ménages, Statistique Canada a constaté que le pourcentage du parc immobilier rural qui avait besoin de réparations majeures était environ deux fois plus élevé que dans les villes. Voir MaryAnn McLaughlin, « Homelessness in small-town and rural Canada », in *Perception*, vol. 12, n° 1, p. 33–36.

pauvreté dans son secteur du Canada rural, et que le logement en était le signe le plus manifeste :

En vous déplaçant près de chez moi [à Wolfville] autour du mont Nord ou vers le mont Sud, vous pourrez voir des habitations et des signes de pauvreté véritablement ahurissants. Je parle ici de maisons qui sont à peine habitables, selon les normes les plus courantes. Il y a donc des gens extrêmement pauvres dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse. Bon nombre de ces gens ne sont pas bénéficiaires de l'aide sociale. Ils parviennent à se tirer d'affaire en gagnant quelques sous, à gauche et à droite. Ils vivent en marge de la société dans des logements qui ne leur coûtent presque rien, mais pas dans le genre de lieux où vous et moi voudrions habiter.

— *Témoignages*, 22 février 2007

Arthur Mitchell, député de Copperbelt à l'Assemblée législative du Yukon, a précisé comment coexistaient les logements luxueux et les logements insalubres dans sa circonscription :

Dans ma circonscription de Copperbelt, le parc résidentiel comprend autant des maisons les plus chères et les plus récentes du Yukon, dont le prix de vente atteint de 500 000 \$ à 600 000 \$ et fracasse de nouveaux records chaque mois par rapport à l'année précédente, que des maisons inférieures aux normes et parmi les moins solides du Yukon. J'ai des électeurs, que je sollicite, — et il n'y a que quelques kilomètres entre les différentes zones de ma circonscription — qui vivent dans des autobus scolaires convertis, dans des caravanes stationnées en permanence et dans des tentes rectangulaires, et ce, toute l'année. Il y a un écart immense entre les logements.

— *Témoignages*, 18 février 2008

Jeanette MacAulay, sous-ministre des Services sociaux et des Aînés, gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, a appris au comité que, dans sa province, il y avait une liste d'attente de six ans pour ceux qui souhaitaient se prévaloir du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) de la SCHL, et que le gros de la demande concernait les régions rurales de la province.

Le logement fait partie de nos attributions, et la nécessité d'une stratégie nationale de logement est tout à fait capitale. L'un des programmes les plus appréciés dans tout le pays est le Programme d'aide à la remise en état des logements propriétaires-occupants, ou PAREL, qui subventionne les rénovations et les réparations domiciliaires. La liste d'attente pour ce programme est de six ans. Il s'agit de maisons rurales pour la plupart. C'est un programme extraordinaire qui est insuffisamment financé.

— *Témoignages*, 20 février 2007

Le PAREL s'inscrit dans un ensemble plus vaste de programmes de la SCHL à l'intention des faibles revenus, les « programmes de réparation et d'amélioration des habitations ». Les autres sont notamment le Programme de réparations d'urgence, le Programme d'amélioration des refuges et le programme de Logements adaptés pour aînés autonomes. Les fonds fédéraux destinés à ces programmes ont beaucoup diminué entre le début et le milieu des années 1990 et ce n'est que récemment qu'ils ont dépassé leur montant nominal de la fin des années 1980. En 1989-1990, par exemple, le gouvernement fédéral dépensait près de 150 millions de dollars par année pour les programmes de réparation et d'amélioration des habitations, montant qui équivaldrait à environ 218,3 millions de dollars, en dollars de 2007¹⁹⁸. En 2006-2007, par contre, la SCHL a dépensé quelque 179,8 millions de dollars, soit près de 50 % de plus que l'année précédente, mais 17,6 % de moins que le montant indexé qui était dépensé en 1989-1990¹⁹⁹.

Le comité se range à l'avis des témoins : le PAREL et les autres programmes de réparation et d'amélioration sont indispensables aux personnes à faible revenu, surtout dans le Canada rural, où la qualité du parc immobilier est, en moyenne, inférieure à celle des logements du Canada urbain. Il croit également que la SCHL devrait prévoir un financement stable et durable pour appliquer le programme avec efficacité. À cet égard, il signale que, en 2005-2006 et en 2006-2007, les dépenses réelles de la SCHL étaient nettement inférieures que ses crédits parlementaires (28 % pour les deux exercices), ce qui donne à penser qu'il y a peut-être des obstacles d'ordre administratif qui freinent l'étude des demandes soumises en vertu des programmes, peut-être à cause de l'incertitude quant aux fonds à venir. Enfin, le comité fait observer que les dépenses consacrées à la réparation et à la rénovation des logements sont l'un des moyens les plus rentables de réaliser d'importantes économies d'énergie et de combattre le réchauffement de la planète.

¹⁹⁸ Le montant des dépenses de 1989-1990 provient des rapports annuels de la SCHL. Le chiffre rajusté pour tenir compte de l'inflation a été calculé au moyen de la feuille de calcul de l'inflation de la Banque du Canada (http://www.banqueducanada.ca/fr/taux/inflation_calc-f.html) le 13 novembre 2007.

¹⁹⁹ Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Comptes publics du Canada 2007*, disponible à <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/txt/72-fra.html>.

RECOMMANDATION 9-1 : Le comité recommande que la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL) mène une enquête en vue de cerner et supprimer les obstacles d'ordre administratif qui l'empêchent peut-être de consacrer la totalité de ses crédits parlementaires à des programmes de réparation et d'amélioration de logements.

RECOMMANDATION 9-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral prenne un engagement quinquennal en matière de financement des programmes de réparation et d'amélioration des habitations. L'engagement de la première année devrait s'établir à 251 millions de dollars, soit les crédits parlementaires de 2006-2007, et augmenter dans les années ultérieures pour tenir compte de l'inflation et de la croissance démographique.

Le comité craint également que les ruraux à faible revenu n'aient pas toute l'information nécessaire sur la gamme des problèmes qui leur sont offerts par l'entremise de la SCHL. Il fait remarquer que, à un moment donné, la SCHL avait 83 bureaux régionaux disséminés dans l'ensemble du Canada, souvent dans des localités rurales comme Chandler (Québec) (population de 7 914 en 2006, en recul de 4,4 % depuis 2001) ou de petites villes comme Lethbridge (Alberta). Depuis, le nombre de bureaux a été ramené à 20. Certes, la SCHL diffuse toute l'information sur ses programmes au moyen de son site Internet, mais l'accès à Internet dans le Canada rural est souvent insuffisant, voire inexistant, comme on l'a vu au chapitre 6 du présent rapport. Et c'est surtout chez les ruraux pauvres que cet accès fait le plus souvent défaut.

RECOMMANDATION 9-3 : Le comité recommande que la Société canadienne d'hypothèque et de logement mesure, pour en faire rapport, l'utilisation que font les ruraux à faible revenu des programmes de réparation et d'amélioration des habitations et qu'elle utilise cette information pour adapter ses programmes afin qu'ils répondent mieux à leurs besoins. Le comité recommande également qu'elle accroisse sa présence dans le Canada rural.

Besoins en logements abordables et logements locatifs à satisfaire dans le Canada rural

[C]'est (le logement) une variable qui est très discriminante sur le plan de certains indicateurs de santé, principalement de l'espérance de vie et aussi des problèmes sociaux. C'est le pourcentage dans une communauté de propriétaires-résidents, le pourcentage dans une communauté humaine, une communauté de 2 000 à 3 000 personnes, de gens qui possèdent leur logement ou quand ce sont des logements locatifs ou le propriétaire habite l'immeuble. Pourquoi est-ce si discriminant? Je pense que les enchaînements explicatifs ou de cause à effet peuvent aller dans le

sens suivant. Quand il y a des propriétaires-résidents dans une communauté, les maisons sont mieux entretenues. C'est clair. Quand les maisons sont mieux entretenues, les gens qui y vivent ont une fierté, ont un meilleur sentiment d'appartenance à vivre dans la communauté puisqu'ils vivent dans une communauté où l'environnement est propre et correct. Cela a un impact sur l'estime personnelle qui est une des conditions essentielles dans la vie pour se développer, pour s'impliquer, pour participer au développement de son milieu.

– Réal Boisvert, conseiller en recherche,
Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec,
Témoignages, 18 mai 2007

Les données globales (indiquées en début de chapitre) laissent peut-être croire que les préoccupations en matière de logement sont peut-être moins pressantes en zone rurale que dans les centres urbains, mais les zones rurales situées à proximité de grands centres urbains sont très différentes de celles qui sont plus éloignées. Dans les collectivités situées dans ce qu'une étude de Statistique Canada publiée en 2001 désigne comme les « régions rurales voisines de régions métropolitaines²⁰⁰ », l'exode des citoyens vers le Canada rural fait souvent augmenter les prix de l'immobilier, si bien que les familles à faible revenu n'ont plus les moyens de s'offrir un logement, problème encore aggravé par la hausse de l'impôt qui accompagne cette évolution. Comme la SCHL l'a signalé dans une étude récente sur les aînés à faible revenu des zones rurales et sur le logement,

Le logement abordable devient un problème grave. Il faut de nouveaux logements pour combler l'écart entre la hausse des loyers et des salaires peu élevés. Dans ce genre de collectivité, les aînés à faible revenu peuvent être évincés du nouveau marché et avoir du mal à se trouver un logement locatif convenable et abordable²⁰¹ [traduction].

Aux audiences du comité qui ont eu lieu à Athens (Ontario), Peggy Sweet-McCumber, présidente de la Seeley's Bay/Lyndhurst and Area Non-Profit Seniors Residence Corporation, a fait remarquer que, à Leeds et Grenville, vaste comté rural et en grande partie agricole située assez près d'Ottawa et de plusieurs petits centres urbains pour que le navettage soit possible, « les taux d'inoccupation diminuent et les loyers augmentent », de sorte que des habitants du comté ont du mal à se trouver des logements abordables. « Près de 30 % des foyers de Leeds et Grenville ont un revenu inférieur à

²⁰⁰ Les « régions rurales voisines de régions métropolitaines » sont les secteurs de recensement situés à proximité des grandes villes (50 000 personnes ou plus). Voir Rupnik, Tremblay et Bollman (2001).

²⁰¹ SCHL (juillet 2003).

30 000 \$, soit le seuil nécessaire pour être propriétaire d'un logement. C'est beaucoup plus difficile si l'on gagne moins de 30 000 \$. Nous avons fréquemment une forte demande de logements locatifs. » (*Témoignages*, 30 mars 2007) M^{me} Sweet-McCumber a ajouté que les efforts de son organisme visant à obtenir des fonds pour des logements abordables ont en grande partie échoué.

Leeds et Grenville ont effectué une étude qui a permis de conclure qu'il nous faut construire 570 unités de logement abordables par an. Tout récemment, notre comté a signé une entente dans le cadre du Programme de logement abordable Canada-Ontario qui doit permettre de construire de nouveaux logements. Notre canton s'est vu attribuer 25 unités. Ceci pour une région qui inclut Brockville, Westport, etc. C'est pour loger les jeunes en difficulté, les victimes de violence familiale, les familles et personnes âgées à faible revenu. C'est une goutte dans un verre d'eau. C'est la raison pour laquelle nous sommes assez pessimistes et ne pensons pas que l'on nous attribuera une seule de ces unités. Pour servir les besoins de la population rurale pauvre, il nous faut davantage de logements locatifs. C'est un droit fondamental qu'ont les Canadiens et c'est un problème inquiétant dans notre région. Il faut que tous les paliers de gouvernement, le secteur privé, les organismes de services et la population locale collaborent.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Dianne Oickle, diététiste et hygiéniste alimentaire publique, Circonscription sanitaire du district de Leeds, Grenville et Lanark, a exprimé des préoccupations analogues à celles de M^{me} Sweet-McCumber.

Le logement est considéré comme non abordable lorsque le coût du logement est supérieur à 30 % du budget familial. Dans la région des trois comtés, 80 % des familles à faible revenu consacrent plus de 30 % de leur budget au logement en raison de l'absence de logements abordables dans les régions rurales. Il s'ensuit qu'il reste moins d'argent pour s'occuper des besoins de santé fondamentaux et pour payer les aliments.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Selon un troisième témoin d'Athens, le problème des logements abordables s'étend à l'ensemble de l'Ontario rural. Dans le cadre d'un projet appelé *Community Matters*, Centraide de Leeds et Grenville a mené une étude de 26 mois exécutée par 17 petits groupes ruraux de Centraide dans la province. S'appuyant sur des conversations, des enquêtes et des assemblées publiques auxquelles ont participé des centaines de ruraux, Judi Baril, directrice administrative de Centraide de Leeds et Grenville, a expliqué que le projet *Community Matters* avait montré ceci :

Les familles, les familles monoparentales et les individus nous ont confié qu'ils avaient beaucoup de difficultés à trouver un logement qui leur permette de vivre dans la communauté de leur choix tout en ayant les ressources nécessaires pour subvenir aux autres nécessités de leur famille, comme l'alimentation, l'électricité, le chauffage, les soins personnels et les possibilités de loisirs. Ces gens se trouvent pris au piège. Ils vivent là où ils ne peuvent se permettre de vivre, ce qui, jour après jour, les enfonce encore plus profondément dans l'endettement, et ils vivent dans des maisons que personne d'entre nous ne jugerait acceptables. Le manque de logements abordables enferme les gens dans la pauvreté et, si rien n'est fait, ils vont y rester. La qualité et le coût du logement dans les grands centres ont connu une nette amélioration, mais l'accès à des logements abordables est un problème important pour bon nombre de résidents en milieu rural parce que les salaires, même pour ceux qui travaillent à temps plein ou plus, sont insuffisants.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Le même problème se manifeste également dans certaines localités rurales, ou autrefois rurales, qui connaissent une vague de prospérité, comme Fort McMurray (Alberta). Diane Martz, directrice de la recherche au Centre d'excellence pour la santé des femmes — Région des Prairies, a donné un exemple au comité : « Les familles qui cherchent à se loger à Fort McMurray trouvent que cela est très cher; je crois que la maison la moins chère là-bas se vend à 300 000 \$. » (*Témoignages*, 23 novembre 2006) Dans des villes comme Whitehorse et Yellowknife, une période d'expansion prolongée dans le secteur minier a eu des conséquences analogues, comme Arthur Mitchell l'a expliqué :

Il y a quelques années, le gouvernement du Yukon, par l'entremise de la Société d'habitation du Yukon, a utilisé le financement offert par le fédéral pour le logement abordable pour subventionner une partie des nouveaux logements dans le secteur Copper Ridge. Il s'agissait de petites unités d'environ 1 300 ou 1 400 pieds carrés qui se vendaient environ de 175 000 \$ à 180 000 \$. On disait qu'il s'agissait de logements abordables, compte tenu du prix moyen d'une maison à Whitehorse, qui atteignait presque 300 000 \$ à la fin de l'année passée. Je suppose qu'il franchira bientôt le cap des 300 000 \$. Ce n'est pas abordable pour une personne qui reçoit le salaire minimum. Ce n'est pas abordable pour une personne qui reçoit de l'aide sociale. Encore une fois, nous obligeons les gens à vivre dans des conditions de plus en plus pénibles parce que nous sommes incapables de leur offrir des logements véritablement abordables. À propos, ces maisons se vendent aujourd'hui environ 225 000 \$ à 230 000 \$, tant sur le marché de la revente que par l'entrepreneur qui continue à en construire. Pourtant, ni l'aide sociale ni les autres données, comme le salaire moyen, n'ont autant augmenté en un an ou en un an et demi que ce que l'on considérerait comme un logement abordable quand les maisons ont été mises sur le marché.

– *Témoignages*, 18 février 2008

Ces dernières années, le gouvernement fédéral a lancé deux initiatives majeures à cause des préoccupations au sujet de l'itinérance et de l'offre de logements abordables. En 1999, il a lancé l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) « de façon à venir en aide à 61 collectivités désignées et à *quelques* petites collectivités rurales et autochtones, afin de les aider à adopter des mesures locales visant à aider les sans-abri et leur famille à retrouver leur autonomie » (c'est le comité qui souligne)²⁰². Depuis le début, le gouvernement fédéral a dépensé quelque 784 millions de dollars en subventions et contributions grâce à l'INSA, mais il est difficile de voir quelle proportion des fonds est allée au Canada²⁰³. En avril 2007, l'INSA a été remplacée par la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, qui a été dotée de 296 millions de dollars sur deux ans (2007–2008 et 2008–2009). On ne sait trop si le programme tiendra compte de l'optique rurale dans la répartition des fonds.

En 2001, le gouvernement fédéral a lancé une deuxième initiative, l'Initiative en matière de logement abordable (ILA), qui visait « l'offre de logements locatifs abordables [qui] continue de poser certains problèmes, *en particulier dans les grands*

²⁰² RHDSC, « Initiative nationale pour les sans-abris », disponible à http://www.rhdsc.gc.ca/fr/sm/ps/rhdc/pim/publications/rapports/2006_hi_page00.shtml.

²⁰³ *Ibid.* Le Comité n'a pu trouver la liste de 61 « collectivités désignées » ni les collectivités autochtones et rurales dont il est question sur le site Web de RHDSC.

centres urbains » (c'est le comité qui souligne)²⁰⁴ en offrant des logements locatifs dont le loyer correspond ou est inférieur aux taux médians du marché²⁰⁵. L'ILA est un programme dont les coûts sont partagés par moitié²⁰⁶ et qui s'applique conformément à des accords bilatéraux conclus avec les provinces et les territoires. Depuis le début, le gouvernement fédéral s'est engagé à dépenser un milliard de dollars en vertu de l'ILA, mais, au 30 juin 2007, seulement 765 millions de dollars avaient été dépensés²⁰⁷. Là non plus, on ne distingue pas très bien quelle part des fonds a été ou sera réservée au Canada rural. M^{me} Jahn a dit au comité que, à son avis, ni l'INSA, ni l'ILA n'ont répondu aux besoins du Canada rural. Elle soutient que, en Nouvelle-Écosse, l'application de l'ILA, par exemple, repose sur l'idée suivante : « On se dit que les régions rurales de la Nouvelle-Écosse ne sont pas viables et que la majorité des gens vont déménager à Halifax de toute manière. C'était la politique interne. Pourquoi investir pour construire davantage d'habitations si nous savons que les gens s'en vont? À mes yeux, on fait ainsi fausse route. Les gens ne peuvent pas demeurer dans leur milieu s'ils n'y trouvent pas d'habitations. Construisez des habitations, et ils vont demeurer dans leur milieu. » (*Témoignages*, 23 février, 2007)

²⁰⁴ Gouvernement du Canada, Budget de 2003, « Initiative pour le logement abordable », p. 120.

²⁰⁵ Selon la SCHL (« Initiative pour le logement abordable », à l'adresse http://www.cmhc.ca/fi/prin/celoab/aifi/aifi_015.cfm), « [l]a première des deux phases de l'ILA, annoncée en 2001, prévoyait un financement de 680 millions de dollars pour la création de nouveaux logements locatifs, ou d'importants travaux de rénovation ou de conversion. Les proposants des projets peuvent provenir des secteurs sans but lucratif, privé ou public (c'est-à-dire les organismes municipaux d'habitation sans but lucratif). Le programme peut prendre la forme d'un programme d'accession à la propriété en région éloignée ou de rénovation urbaine, jusqu'à un montant maximal de financement. Les logements créés aux termes de l'ILA doivent se louer à des prix égaux ou inférieurs aux loyers médians du marché. Aux termes de phase 1, le montant global moyen du financement fédéral ne doit pas excéder 25 000 \$ par logement. La deuxième phase de l'ILA, annoncée en 2003, est assortie d'un engagement du fédéral de 320 millions de dollars de financement additionnel visant l'habitation à l'intention des ménages à faible revenu dans les collectivités qui affichent un besoin criant de logements abordables. Pour être considéré comme ménage "à faible revenu", le ménage doit être admissible à se trouver sur une liste d'attente pour un logement social. On encourage les provinces et territoires à donner la priorité aux Autochtones, aux personnes ayant un handicap et aux nouveaux arrivants. En vertu de la deuxième phase de l'ILA, le financement maximal fédéral s'établit à 50 % des coûts en immobilisations, jusqu'à un maximum de 75 000 \$ par logement, afin de réduire le loyer à un niveau abordable pour les ménages à faible revenu. »

²⁰⁶ Les fonds qui ne sont pas de source fédérale peuvent provenir des provinces ou des territoires et d'autres intervenants (c'est-à-dire municipalités, secteur privé, dons, etc.). Ces contributions peuvent prendre la forme d'une subvention, de la valeur actualisée d'une série de subventions permanentes ou de la valeur marchande d'une contribution en nature (par ex. un terrain).

²⁰⁷ SCHL, « Initiative pour le logement abordable ».

Encadré 9-2 : Bref historique de la participation fédérale dans le dossier du logement rural

En 1974, le gouvernement fédéral a présenté sa première et unique politique complète visant à répondre aux besoins en logement des ruraux à faible revenu. Le Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones (LRA), qui a été abandonné au début des années 1990 et qui avait deux grands objectifs, soit : (1) veiller à ce qu'il y ait des logements satisfaisants pour les personnes à faible revenu dans les zones rurales et les petites localités de 2 500 habitants et moins; le gouvernement s'est fixé comme objectif de construire 50 000 logements entre le début du programme et 1978; (2) inciter et aider les clients du programme à résoudre leurs problèmes de logement par leur propre organisation et leurs propres efforts. Pour reprendre les termes d'une évaluation faite du programme en 1992, « il fallait encourager un apport du client, surtout sous forme de travail (apport en nature) » [traduction]. Le LRA regroupait une série de programmes visant à atteindre ces objectifs :

- **Accession à la propriété/location** : aide sous forme de prêts et de subventions pour la construction, l'acquisition ou la remise en état de logements de propriétaires-occupants ou locatif pour les ménages à faible revenu dans les zones rurales;
- **Programme d'aide à la remise en état des logements** : aide sous forme de prêts et de subventions pour financer la remise en état de logements insalubres (*élargissement* du programme aux zones rurales, où il n'était pas disponible jusque-là). Les travaux devaient allonger la durée économique du logement d'au moins 15 ans et la remise en état devait être complète;
- **Programme de réparations d'urgence** : subventions ponctuelles pour financer des réparations d'urgence dans des logements occupés par des ménages qui attendaient d'obtenir un meilleur logement grâce au programme d'accession à la propriété;
- **Fonds pour projets, subvention de soutien et matériel de formation** : prêts, subventions (financement suivi) et matériel de formation à l'intention de groupes représentatifs de clients pour soutenir l'élaboration de propositions de logements conformément au deuxième objectif du programme de LRA.

À certains égards, le LRA était au centre des efforts du gouvernement fédéral visant à lutter contre les disparités en zone rurale. La SCHL présidait un comité interministériel national regroupant des représentants de divers ministères fédéraux ayant des responsabilités à l'égard des régions rurales, dont Main-d'œuvre et Immigration, Affaires indiennes et du Nord, Santé nationale et Bien-être, Expansion économique régionale, secrétaire d'État, Finances, Conseil du Trésor et Bureau du Conseil privé. Le comité s'est réuni deux fois l'an jusqu'en 1976, après quoi l'activité a considérablement diminué (il ne s'est réuni ensuite qu'une fois en 1978 et une fois en 1979). Selon une évaluation qui a été faite en 1992 du LRA, « le manque de pouvoir pour apporter des changements dans les priorités ministérielles a limité l'activité du comité à des échanges d'information » [traduction].

Le LRA a connu son lot de difficultés au fil des ans. Il y a eu notamment des inquiétudes au sujet de la qualité et du nombre de logements produits en vertu du programme, de leur caractère abordable pour les clients (surtout dans les années 1970 et au début des années 1980, lorsque les coûts de sauvagerie augmentaient rapidement) et des problèmes constants de partage des compétences. De plus, le LRA a été en proie à deux problèmes chroniques, soit un taux élevé d'arriéré et de défaut de paiement ainsi qu'un taux élevé de dégradation de certains logements occupés par leur propriétaire, associé à de profondes différences dans les habitudes des clients propriétaires du LRA en matière d'entretien et de réparations.

Un certain nombre de modifications ont été apportées au LRA au fil des ans afin de régler ces problèmes et d'autres. On a notamment augmenté les fonds et modifié la nature des relations fédérales-provinciales. La dernière réorientation majeure du programme a eu lieu en 1986, année où, par suite des recommandations du Groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes de logement, le LRA a été axé sur l'aide aux familles et particuliers ayant des besoins impérieux en matière de logement, c'est-à-dire ceux qui ne pouvaient trouver sur le marché privé un logement abordable, de qualité et assez spacieux. Dans le cadre de cette réorientation, le gouvernement fédéral a également lancé ce qu'on a appelé un projet pilote, c'est-à-dire un programme d'essai sur cinq ans (1986-1990) qui offrait

des prêts à remboursement conditionnel pour la construction de logement par le propriétaire à l'intention des ménages à faible revenu dans les zones rurales. Dans son évaluation du LRA, en 1992, la SCHL a conclu que l'expérience du projet pilote « a été très positive à plusieurs égards et par comparaison avec les programmes ordinaires du LRA » [traduction].

Malgré les difficultés de la prestation d'une aide au logement en zone rurale, on pouvait dire à la fin de 1989 que le LRA avait aidé à construire 23 000 logements, fourni 21 000 subventions pour des réparations d'urgence et fait 163 000 prêts en vertu des dispositions du PAREL pour les zones rurales. Ces efforts ont coûté en tout environ 1,6 milliard de dollars au gouvernement fédéral.

Source : SCHL, *Rapport d'évaluation des programmes de logement pour les ruraux et les Autochtones – Rapport principal*, février 1992; et SCHL, *Évaluation des programmes de logement pour les ruraux et les Autochtones – Rapport sommaire*, février 1992.

Au cours d'une séance du comité à Nicolet (Québec), Alain Coutu, organisateur communautaire, Centre de santé des services sociaux du nord de Lanaudière, a dit croire lui aussi que les régions rurales avaient été en grande partie laissées de côté dans les initiatives fédérales visant le logement et l'itinérance. Il a aussi déploré :

[L]es effets assez dramatiques suite au désengagement du gouvernement fédéral en matière de soutien au logement social, principalement dans les communautés rurales. La possibilité d'avoir un toit au-dessus de la tête est une première action structurante pour être capable de jouer un rôle social utile. Actuellement, les communautés rurales ne sont plus capables d'organiser du logement social parce que les mises de fonds du milieu sont trop importantes et il ne s'en fait à peu près plus. Les programmes existants sont principalement pour les milieux urbains.

– *Témoignages*, 18 mai 2007

Le comité craint, comme M^{me} Jahn et M. Coutu, que ces deux initiatives fédérales majeures en matière de logement, les deux premières depuis fort longtemps, n'aient été trop nettement axées sur le Canada urbain. Il signale également que les programmes visant le Canada rural, qui étaient autrefois un élément essentiel de la politique canadienne des logements sociaux, ne soient maintenant disparus (voir l'encadré 9-2). Il estime qu'il faut réexaminer les programmes fédéraux de logement pour voir dans quelle mesure ils ont répondu et continuent de répondre (le cas échéant) aux besoins du Canada rural.

RECOMMANDATION 9-4 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé examine et évalue l'Initiative nationale pour les sans-abri et le programme qui lui a succédé, l'Initiative des partenariats de lutte contre l'itinérance, pour voir dans quelle mesure ils ont répondu et (le cas échéant) continuent de répondre aux besoins des ruraux.

Comme un certain nombre de témoins, David Bruce, directeur, Programme de recherche sur les localités rurales et les petites villes à l'Université Mount Allison, a avancé qu'un des meilleurs moyens de s'attaquer au problème des logements abordables dans le Canada rural serait que le gouvernement rétablisse le financement des coopératives d'habitation.

[I]l nous faut revoir l'offre de logement social dans tout le Canada, en milieu urbain comme en milieu rural. En particulier, je songeais à un réexamen du programme de coopératives d'habitation qui a remporté un franc succès au moment de son introduction au début des années 70, et qui a été éliminé en 1993 dans le cadre des grandes compressions touchant le secteur du logement à ce moment-là. Plusieurs études font voir clairement que les personnes à faible revenu bénéficiant de projets et de programmes de logement social et de coopérative profitent grandement de l'interaction avec un groupe de personnes à revenu mixte et finissent par cesser de vivre de l'aide sociale et d'autres formes de soutien du revenu pour entamer un travail rémunéré au sein de la société.

– *Témoignages*, 26 octobre 2006

Greg deGroot-Maggetti, analyste des politiques socioéconomiques pour Citizens for Public Justice, a expliqué au comité que les communautés confessionnelles pourraient jouer un rôle important en créant des coopératives de logement rural.

[I]l y a beaucoup de groupes confessionnels qui aimeraient beaucoup construire des logements abordables. Bien souvent, lorsqu'il y avait un programme fédéral de logement qui permettait de construire des logements abordables, les groupes confessionnels et les autres groupes communautaires construisaient ces projets d'habitation. Ils construisaient également des aménagements sociaux — des espaces permettant aux résidents de créer une collectivité et de ne pas être parqués, comme cela se fait trop souvent, dans les sous-sols d'église ou dans les salles paroissiales. C'est un genre de situation où les dons aux organismes de charité donnant droit à une déduction fiscale pourraient se combiner à un programme ayant pour but de financer la construction des logements. Le gouvernement pourrait utiliser ces deux outils importants.

– *Témoignages*, 28 novembre 2006

Ishbel Munro, directrice exécutive, Coastal Communities Network, a également préconisé une approche coopérative des besoins en logements abordables du Canada rural. « Je pense que les organisations à but non lucratif peuvent souvent gérer mieux et de façon plus efficace ce type de situation que les ministères. À Antigonish par exemple, certains groupes communautaires administrent des logements, de façon beaucoup plus efficace et à bien meilleur coût que ne le fait le gouvernement. Je pense donc que ce sont

là quelques options. » (*Témoignages*, 15 février 2007) Le comité signale que la structure d'organisation coopérative existe depuis longtemps dans le Canada rural pour fournir des biens et services qui, sans cela, ne seraient pas offerts. Dans son exposé, Alain Coutu, l'organisateur communautaire de Lanaudière, a justement souligné ce point, faisant remarquer

[Qu'il] faut aussi regarder la dimension, si on parle du logement social, d'une façon différente en milieu rural par opposition au milieu urbain. Je travaille en ce moment avec un groupe dans le nord de Lanaudière où on veut organiser du logement social. Ce sera des petites unités, des maisons unifamiliales, mais réseautées sous forme de coopératives. Chacun va être chez soi, mais il va y avoir un patrimoine communautaire commun. C'est ce type de formule qui répond au milieu chez nous. C'est tellement important que les municipalités donnent les terrains pour sauver leurs communautés. C'est d'adapter des mécaniques. Ce n'est plus nécessairement de faire des ghettos à caractère social comme on faisait autrefois. Ce n'est pas gagnant. On marginalise les gens. Ce n'est pas ce qu'il faut faire.

– *Témoignages*, 18 mai 2007

Le comité croit que le gouvernement fédéral devrait profiter des affinités naturelles qui existent entre l'approche coopérative et le Canada rural et rétablir le Programme des coopératives d'habitation de la SCHL²⁰⁸. Pendant la durée de ce programme, de 1973 à 1993, les gouvernements fédéral et provinciaux ont dépensé 4,1 milliards de dollars pour aider à construire quelque 65 273 logements coopératifs répartis entre 1 976 coopératives d'habitation un peu partout au Canada²⁰⁹. On ne sait pas à quoi s'en tenir sur la part de ces logements qui ont été construits dans le Canada rural. Une dizaine d'années après l'élimination du programme, la SCHL a produit un rapport sur l'évaluation du rendement du programme. Elle a constaté que les logements coopératifs

procurent aux ménages à revenus faible et modeste des logements abordables, de taille et de qualité convenables, et la participation des résidents au fonctionnement de leur ensemble leur a permis de bénéficier d'avantages additionnels, comme une amélioration de la sécurité d'occupation et de la qualité de vie. Les dépenses publiques permettent aux ménages, qui autrement n'auraient d'autre choix que de louer un logement, de bénéficier d'avantages que n'offrent pas les ensembles

²⁰⁸ L'appellation « Programme des coopératives d'habitation » recouvre en fait quatre mécanismes distincts de financement que la SCHL a utilisés entre 1973 et 1993. Les trois premiers s'appelaient Programme des coopératives d'habitation tandis que la dernière version (1986–1993) a été englobée dans le programme de logement sans but lucratif.

²⁰⁹ SCHL, *Évaluation des programmes des coopératives d'habitation*, septembre 2003, p. i, à l'adresse <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/NH15-418-2003F.pdf>.

locatifs, notamment une plus grande sécurité d'occupation et la possibilité d'exercer un contrôle sur leur logement²¹⁰.

Le comité signale en outre qu'un grand nombre des accords de financement à long terme visant ces coopératives arrivent à expiration. C'est l'occasion idéale, pour le gouvernement fédéral et la SCHL, d'étudier la possibilité d'aider de nouveau à financer de nouvelles coopératives.

RECOMMANDATION 9-5 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse son programme de coopératives d'habitation et y affecte 20 % des fonds (le pourcentage de la population rurale au Canada).

Effets de la faiblesse des prix du logement rural sur les collectivités rurales, les retraités et les aînés

Les recherches sur le logement des aînés couvrent trois domaines sur lesquels les politiques et les programmes pourraient porter : des programmes d'entretien et de réparation des maisons pour les aînés qui sont propriétaires; des logements de location abordables et appropriés pour les aînés qui ne vivent pas en établissement; et un programme d'appui au logement abordable.

– Irene Larkin, directrice exécutive,
Fédération des citoyen(ne)s aîné(e)s de l'Île-du-Prince-Edouard,
Témoignages, 20 février 2007

Pour celui qui habite au centre-ville de Toronto ou de Vancouver, l'idée de payer 10 000 \$ pour un pavillon de trois chambres doit être séduisante, voire irrésistible. Elle l'est pour un nombre croissant de Canadiens. Les données de Statistique Canada révèlent que le Canada rural accueille depuis un certain temps une migration nette de personnes de 25 à 69 ans, avec un afflux particulièrement prononcé de personnes de plus de 50 ans²¹¹.

Parfois, cette migration vers le Canada rural semble motivée par une situation économique désespérée. Stasha Donahue, coprésidente de la South West Alberta Coalition on Poverty, a dit au comité que, dans sa région, les familles à faible revenu déménageaient dans des petites localités rurales, en quête d'un logement abordable, mais devaient constater souvent qu'il y manquait de services sociaux :

²¹⁰ *Ibid.*, p. iv.

²¹¹ Ray Bollman, *Rural Canada: Drivers and Riders*, exposé présenté au personnel du *Western Producer*, en Saskatchewan, le 27 septembre 2006 et fourni au Comité.

Certaines (localités) ne sont pas desservies par les autobus, et en même temps, les familles s'installent dans ces petites communautés rurales où les maisons sont plus abordables, ou encore leur travailleur social les y place justement parce que le logement y est plus abordable, et pourtant, il n'y a pas de service. Il ne s'y trouve même pas de banque alimentaire. Les familles y sont installées sans qu'il y ait de mécanismes de soutien et de services sociaux.

– *Témoignages*, 6 mars 2007

La révérende Christine O'Reilley, ministre du culte de l'Église presbytérienne Knox à Thedford (Ontario), a fait des observations semblables dans sa région du sud-ouest de l'Ontario.

Attirés par les coûts peu élevés du logement, des locataires viennent souvent de villes plus grandes comme Sarnia ou London. Cependant, d'après ce que j'ai pu constater, ce sont des personnes qui connaissent déjà la pauvreté dans leur famille et qui viennent s'installer dans des localités devant déjà faire face à leurs propres problèmes de pauvreté. L'aide dont ces familles ou ces personnes ont besoin est souvent inexistante ou difficilement accessible. Il s'agit par exemple de soins de santé mentale à long terme, d'aide à la gestion du comportement pour les jeunes dans les écoles, de débouchés d'emplois stables et d'installations et de programmes de loisirs gratuits ou à coût modique.

– *Témoignages*, 7 juin 2007

Pour l'essentiel, toutefois, l'arrivée de personnes âgées de 25 à 69 ans semble en grande partie une question de choix plutôt que de nécessité économique. Adèle Bordeleau, agente de développement économique à la Corporation de développement économique de Kapuskasing, a expliqué au comité que les citoyens qui cherchent à échapper aux pressions de la vie urbaine sont de plus en plus attirés par les logements bon marché de Smooth Rock Falls (Ontario), localité située tout près qui a récemment perdu sa principale source d'activité économique, Tembec Inc. y ayant fermé l'usine locale de pâte et papiers. « La valeur de l'immobilier a chuté de façon incroyable à Smooth Rock Falls. Les gens du sud peuvent y acheter un magnifique bungalow en brique pour 10 000 \$. Les gens s'en servent comme pavillon de retraite et ils pourront profiter de l'argent économisé à souhait. » (*Témoignages*, 1^{er} juin 2007)

Le comité a appris que, en Colombie-Britannique, plusieurs localités ont réussi à relancer l'économie locale en partie en ciblant les citoyens retraités qui cherchent un logement meilleur marché en campagne. Selon Ardath Paxton Mann, sous-ministre adjointe, Colombie-Britannique, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada :

Elles (localités) étaient menacées de disparition parce qu'elles comptaient exclusivement sur une seule industrie. Elles sont revitalisées et rétablies. Dans un cas, le prix des logements était devenu tellement abordable que la localité s'est transformée en collectivité de retraités. Ceux-ci ont créé toutes sortes de nouveaux emplois. C'est en fait une collectivité d'entrepreneurs âgés, ce qui en a fait une attraction touristique.

– *Témoignages*, 1^{er} mars 2007

Un certain nombre de témoins ont signalé également comme modèle Elliott Lake (Ontario), petite ville monoindustrielle qui s'est reprise en main après la fermeture de ses mines d'uranium en tirant parti de son très important parc immobilier pour rebâtir et réorienter son économie. L'encadré 9 3 décrit de façon détaillée l'expérience d'Elliott Lake.

Tout en se félicitant de ces efforts des collectivités, le comité signale que les stratégies visant à relancer des localités rurales en recrutant des retraités se heurtent à plusieurs obstacles. Le premier et le plus évident est qu'elles reposent sur la disponibilité de logements bon marché. Les logements ne coûtent pas cher parce que des personnes qui les habitent depuis longtemps et veulent les vendre sont souvent contraintes d'accepter une perte importante. Ce revers financier peut avoir un effet important sur la volonté de la famille de déménager pour trouver du travail et sa capacité de partir à la retraite, de payer des cours de recyclage ou une poursuite des études ou encore de continuer à financer les études collégiales ou universitaires des enfants. Ces préoccupations sont particulièrement marquées chez les personnes de 45 ans, qui ont souvent plus de mal à revenir sur le marché du travail. La conséquence, comme Larry Bourne, professeur à l'Université de Toronto l'a fait observer, est que de nombreuses familles rurales se sentent piégées par une dégradation soudaine de leurs finances :

Les réalités démographiques dont j'ai parlé au début renforcent le fait que certaines régions connaissent une croissance contrairement à d'autres. À moins de trouver un moyen de disperser les nouveaux immigrants, l'écart entre le Canada qui se développe et le reste du pays va se creuser davantage. Dans certaines de ces petites collectivités, les gens vont rester coincés surtout à cause du coût du logement.

– *Témoignages*, 27 mars 2007

Encadré 9-3 : Elliot Lake, une réussite

Au printemps de 1990, les deux principales sociétés minières d'Elliot Lake, Denison Mines Ltd. et Rio Algom Ltd., ont annoncé les premières d'une série de mises à pied, après qu'Hydro Ontario eut annulé ce que beaucoup considérait comme des contrats d'achat d'uranium à long terme intouchables. Dès 1992, le taux de chômage de la localité s'élevait à 60 % et la population, qui avait atteint 18 000 habitants dans les années 1980, a commencé à décliner. Certains prédisaient qu'elle serait réduite à moins de 1 000 habitants, puisque la localité dépendait presque entièrement de l'extraction de l'uranium.

L'effondrement imprévu et soudain de l'économie d'Elliot Lake a été un mal pour un bien. Alors que les autres localités rurales monoindustrielles amorcent souvent un long déclin qui les prive de leurs dirigeants, de leurs entreprises et de toute initiative, la rapidité du déclin d'Elliot Lake a galvanisé l'entreprise, les travailleurs et les dirigeants politiques. À un moment donné, plus de 200 bénévoles travaillaient dans divers comités pour élaborer et appliquer des stratégies afin d'insuffler une nouvelle vigueur à la localité.

Après les mises à pied et les fermetures de mines annoncées, les dirigeants d'entreprise et les dirigeants syndicaux et municipaux sont intervenus auprès du gouvernement provincial et ont réussi à négocier un règlement de 250 millions de dollars avec Hydro Ontario et la province comme indemnisation de la collectivité pour l'annulation soudaine des contrats. De ce montant, 160 millions de dollars ont servi à garder ouverte la mine Stanleigh de Rio Algom jusqu'en 1996. Le reste a servi à régler les dettes de la municipalité et du conseil scolaire et, entre autres choses, à créer un fond de capital de risque, la Elliot Lake and North Shore Corporation for Business Development (ELNOS). La collectivité a également convaincu le gouvernement fédéral d'adopter des dispositions spéciales, dans le cadre du programme d'assurance-chômage (devenu ensuite l'assurance-emploi) pour aider les mineurs à trouver de nouveaux emplois.

Parallèlement à ces mesures provisoires, la localité a engagé un consultant pour l'aider à étudier des stratégies à long terme visant à diversifier et à soutenir son économie. Après quelques réunions et ateliers avec des dirigeants locaux, le consultant a produit un rapport, *The Town of Elliot Lake Economic Development Strategy*, recommandant trois grandes stratégies : (1) programmes de formation et de soutien pour les travailleurs mis à pied (disposition de l'assurance-chômage); (2) efforts visant à garder et à faire croître les entreprises locales (ELNOS; promotion du tourisme); (3) efforts d'expansion de l'Elliot Lake Retirement Living Program.

L'Elliot Lake Retirement Living Program avait été mis sur pied en 1987 par Claire Dimock, conseillère municipale qui était également vice-présidente des relations communautaires et du logement pour les activités de Denison Mines à Elliot Lake. Le programme, géré au départ conjointement par les sociétés minières et la ville d'Elliot Lake, visait à attirer des retraités du sud de l'Ontario et d'ailleurs à habiter dans des logements à faible coût construits par Denison et Rio Algom dans les années 1970 pour un marché du logement qui ne s'est jamais concrétisé.

Le programme, d'abord publicisé avec l'aide d'une subvention de 10 200 \$ du ministère ontarien du Développement du Nord et des Mines et quelques annonces parues dans de grands journaux de l'agglomération torontoise, mettait l'accent sur le faible coût des logements offerts à Elliot Lake, où on pouvait acheter une maison pour un montant de 38 000 \$ à 58 000 \$ et louer une maison de trois chambres pour quelque 400 \$ à 500 \$ par mois. Au début, le programme attirait environ 25 personnes par année à Elliot Lake. Après l'annonce des fermetures, en 1990, le Retirement Living Program a été restructuré comme société sans but lucratif et doté d'une subvention de 7 millions de dollars du ministère du Développement du Nord et des Mines (dans le cadre du même règlement de 250 millions de dollars) pour acheter les maisons inoccupées de Rio Algom et de Denison. En fin de compte, Rio Algom a donné 574 maisons au programme, tandis que Denison a vendu à la société quelque 938 logements. La nouvelle société sans but lucratif s'est comportée strictement comme un agent de location et elle a immédiatement commencé à moderniser son parc de nouvelles maisons, notamment en convertissant au gaz les chauffages à l'électricité, en repeignant les murs extérieurs et installant des thermopompes puisant l'énergie dans le sol.

Forte de cet important parc de maisons rénovées, la société a intensifié ses efforts de promotion, achetant de la publicité à la radio et à la télévision ainsi que dans des journaux de tout le sud de l'Ontario. Elle a également loué une autocaravane, qu'elle a appelée Retirement Living Caravan, qui a parcouru le sud de la province afin d'y faire de la promotion. Enfin, la société a offert le gîte et le couvert pendant un week-end à toute personne âgée qui viendrait à Elliot Lake. En 1991, quelque 3000 retraités se sont prévalus de cette offre promotionnelle. Dès le printemps 1995, Retirement Living était une entreprise dont le chiffre atteignait 6 millions de dollars par année, avec 17 employés à temps plein et de 25 à 35 travailleurs saisonniers. Le taux d'occupation a été porté à 90 %.

Malgré ce succès initial, toutefois, il restait toujours des centaines de logements inoccupés à Elliot Lake. En 1993, Active Living, société lancée par le promoteur/entrepreneur Derek Tennant, a acheté quelques-uns de ces logements à 9 000 \$ l'unité. Elle a investi dans chacun 8 000 \$ pour faire des rénovations, et fait paraître des publicités dans 32 publications et dans les grands quotidiens torontois. Active Living a fixé le prix de vente à 19 900 \$ et vendu presque immédiatement 100 de son premier lot de 262 logements. Au cours des années suivantes, Active Living a acheté 613 autres maisons à Elliot Lake; à l'automne 1995, il n'en restait qu'une poignée. En décembre 1993, une entreprise appartenant à Bob et Wayne Izumi, vedette et producteur, respectivement, d'une émission de télévision souscrite, *Real Fishing with Bob Izumi*, a acheté 170 maisons en rangée à Elliot Lake et elle les a commercialisées au moyen de l'émission de télévision, qui était souscrite dans une trentaine de pays. Les deux frères, mettant l'accent sur la proximité de milliers de lacs et de rivières, ont pu vendre leurs maisons en deux ans, attirant des acheteurs de pays fort éloignés, comme l'Allemagne.

Deuxièmement, étant donné l'âge des nouveaux venus, les localités rurales qui adoptent cette stratégie de développement doivent continuellement lancer des campagnes de recrutement pour garder leur population stable. Les efforts déployés à Elliot Lake ont permis d'éviter les scénarios les plus sombres envisagés à l'époque (voir l'encadré 9-3), mais ils n'ont pas permis d'inverser ni même de stopper le déclin démographique. Entre 1996 et 2006, en effet, période pendant laquelle le programme Retirement Living s'appliquait à fond, la population de la petite ville a été ramenée de 13 588 habitants à 11 594, soit un recul de plus de 14 %.

Troisièmement, enfin, lorsque les retraités avancent en âge – tout comme les citadins pauvres qui sont également attirés vers les logements peu coûteux des régions rurales –, ils ont besoin d'une gamme plus étendue de services de transport et de santé et de services connexes qui, souvent, ne sont pas disponibles dans le Canada rural. La conséquence, comme les données le montrent, est une migration nette des personnes de plus de 69 ans, qui quittent le Canada rural pour les villes²¹². Autrement dit, une stratégie de recrutement des retraités fondée sur le logement bon marché sera probablement vouée à l'échec, à moins que d'autres éléments ne soient mis en place.

²¹² Bollman (2006).

Irene Larkin, directrice exécutive, Fédération des citoyen(ne)s aîné(e)s de l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple, a dit au comité « De plus en plus d'aînés en santé vivent plus longtemps et veulent rester dans leur maison, dans leur localité et, dans bien des cas, vivre à proximité de leurs enfants. Il existe peu de services d'appui pour leur permettre de faire cela et, actuellement, il y a peu de programmes de logement abordable dans les régions rurales qui prévoient un soutien aux aînés en matière de santé. » (*Témoignages*, 20 février 2007) Israel Hann, militant de la cause des aînés à Corner Brook (Terre-Neuve) a fait valoir un point de vue semblable. « S'ils avaient accès à des logements abordables, bien construits et bien entretenus, dont ils peuvent payer le loyer sur leur pension de vieillesse, ils ne verraient pas d'inconvénients à payer. Ils n'auraient plus à s'occuper du déneigement, à tondre la pelouse, etc. » (*Témoignages*, 19 février 2007) M^{me} Sweet-McCumber, du comté de Leeds et Grenville, dans l'est de l'Ontario, signale que les aînés de sa région ont du mal à rester chez eux parce que le chauffage et l'entretien coûtent cher.

Plus de la moitié de nos personnes âgées dans le comté ont un revenu inférieur à 20 000 \$. Beaucoup sont propriétaires de leur logement mais préféreraient, alors qu'ils avancent en âge, louer un logement. Le coût élevé de l'entretien de leur logement et le prix du mazout font qu'il leur est difficile de garder leur propriété. Les responsables de la banque alimentaire me disent qu'ils savent qu'il y a plusieurs personnes âgées qui, durant l'hiver, se cloîtent dans une pièce de leur maison, car c'est la seule qu'ils peuvent se permettre de chauffer.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Ainsi, les aînés ont besoin de services et de soutiens suffisants pour pouvoir vivre leurs dernières années dans les localités rurales. Le comité a recueilli des témoignages de première main à ce propos. Selon la présidente de la Fédération des citoyen(nes) aîné(e)s de l'Île-du-Prince-Édouard, Annie Boyle, c'est notamment parce qu'il est difficile d'obtenir des services qu'il y a un certain nombre de places libres dans les foyers pour personnes âgées de la partie rurale de l'Île-du-Prince-Édouard. Il est même arrivé que certains de ces foyers soient contraints de fermer leurs portes. D'après M^{me} Boyle, « certaines personnes âgées vivant en milieu rural préfèrent se retrouver dans une habitation pour personnes âgées de Charlottetown et de Summerside où elles auraient davantage accès à tous les services. » (*Témoignages*, 20 février 2007)

Le comité estime important que les gouvernements fédéral et provinciaux aident les collectivités rurales à garder et, si elles le souhaitent, à faire augmenter leur population de retraités. Comme bien des témoins l'ont souligné, les retraités constituent le noyau central du bénévolat dans le Canada rural. Ils sont aussi une mine de connaissances sur l'histoire, l'environnement et la culture au niveau local. L'arrivée de nouveaux retraités dans une localité rurale qui, autrement, serait en déclin apporte souvent des idées neuves, de nouvelles activités, voire un potentiel économique renouvelé pour qu'elle puisse devenir une destination intéressante.

Les politiques qui visent à aider les retraités et les aînés à rester dans le Canada rural et à favoriser une nouvelle génération de retraités et d'aînés en région rurale servent également un objectif plus pragmatique, celui de freiner le déclin démographique rural d'au moins quatre manières. D'abord, et c'est le plus évident, les retraités et les aînés forment une partie importante de la population rurale, et leur importance relative augmentera probablement. En 2005, 13 % des Canadiens avaient plus de 65 ans²¹³. D'ici 2031, la proportion pourrait atteindre 25 % de la population canadienne²¹⁴. À plus court terme, c'est-à-dire d'ici 2015, le pourcentage des Canadiens de plus de 65 ans devrait dépasser celui des personnes âgées de 15 ans et moins, phénomène que Statistique Canada qualifie de « première²¹⁵ ». Deuxièmement, la simple présence d'une importante population de retraités et d'aînés fait augmenter les besoins en professionnels de la santé et d'autres services dans le Canada rural. Troisièmement, la présence de retraités et d'aînés est souvent un important facteur d'attraction pour les jeunes familles qui envisagent de renouer avec leurs racines rurales, car elles veulent que leurs enfants puissent connaître leurs grands-parents, oncles, tantes et autres membres de la famille élargie et grandir à leurs côtés. Enfin, quatrièmement, l'arrivée d'aînés peut, à moyen et à long terme, aider à stabiliser les prix de l'immobilier et ainsi empêcher la perte de valeur d'une composante majeure des économies de retraite de nombreux ruraux.

²¹³ Statistique Canada, « Projections démographiques – 2005 à 2031 », *Le Quotidien*, 15 décembre 2005, à l'adresse <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/051215/q051215b.htm>.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

Le comité remarque que les organismes fédéraux de développement régional et FedNor aident déjà les collectivités rurales à concevoir des stratégies qui visent à garder et à faire augmenter leur population de retraités. FedNor, par exemple, a un certain nombre de fois aidé Elliot Lake à appliquer son programme Retirement Living²¹⁶. Plus généralement, les organismes de développement régional aident les collectivités rurales à assumer le coût de leurs travaux de planification stratégique, qui sont souvent le prélude à un effort de recrutement d'aînés. Le comité estime néanmoins qu'on pourrait s'efforcer davantage de faire connaître les pratiques exemplaires conçues par des localités comme celle d'Elliot Lake afin de courtiser la population croissante des citoyens retraités qui veulent quitter la ville.

RECOMMANDATION 9-6 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé, mène, avec la collaboration des organismes de développement régional et de FedNor, des recherches exhaustives sur les efforts déployés pour encourager les retraités et les aînés à rester ou à s'installer dans le Canada rural.

Plus concrètement, le comité estime que la SCHL pourrait jouer un rôle plus actif en facilitant la tâche aux ruraux âgés qui souhaitent rester chez eux, dans le Canada rural. Il pourrait par exemple créer et appliquer un programme de prêts hypothécaires inversés comme celui qu'administre aux États-Unis le Department of Housing and Urban Development. Le prêt hypothécaire inversé est un prêt spécial garanti par un logement qui permet au propriétaire de convertir une partie de son avoir propre en argent liquide, qu'il peut utiliser comme complément de son revenu de retraite ou pour payer des dépenses urgentes. À la différence du prêt classique sur la valeur nette d'une maison ou d'une deuxième hypothèque, aucun remboursement n'est exigé tant que l'emprunteur ne cesse pas d'occuper la maison comme résidence principale. Ce type de prêt est le plus souvent réservé aux propriétaires de 62 ans ou plus qui vivent dans leur propre maison dont ils ont la pleine propriété ou pour laquelle il ne reste qu'un faible solde hypothécaire qu'il sera possible de rembourser au moyen du prêt inversé.

Depuis le milieu des années 1980, le Canada a un modeste marché, entièrement privé, de prêts hypothécaires inversés, mais il est largement confiné aux régions urbaines où on

²¹⁶ En juillet 2007, par exemple, FedNor a accordé 156 000 \$ au groupe Elliot Lake Retirement Living pour l'étude d'un projet d'aménagement du secteur riverain. Pour de plus amples détails, voir <http://www.ic.gc.ca/epic/site/fednor-fednor.nsf/fr/fn02813f.html>.

peut s'attendre à une augmentation du prix des maisons au fil du temps et où les propriétaires peuvent obtenir l'argent nécessaire pour rembourser leur prêt hypothécaire et conserver tout de même un pécule assez important. La Canadian Home Income Plan Corporation, seule société qui offre actuellement des prêts hypothécaires inversés au Canada, n'a pas été disposée, jusqu'ici, à offrir son produit dans le Canada rural à cause d'un risque appréciable de baisse de la valeur de l'immobilier. Voilà qui est regrettable, car il est probable que c'est dans le Canada rural, plus que partout ailleurs, qu'on a le plus besoin d'un complément de revenu à la retraite. Le taux d'accession à la propriété est élevé, mais c'est là qu'on a le moins de chance d'avoir un emploi très bien rémunéré et un régime de retraite généreux. En outre, comme on le signale dans une étude de la SCHL sur le logement rural et les aînés à faible revenu.

En conformité avec la tradition rurale de débrouillardise, les aînés qui vivent d'un très faible revenu dans une habitation inférieure aux normes sont souvent trop orgueilleux pour demander de l'aide, et décident de prendre leur mal en patience plutôt que de solliciter du soutien. « Ils préfèrent qu'on les sorte de chez eux les pieds devant, que de déménager dans un établissement de santé de l'État²¹⁷. »

Bref, si on les compare aux Canadiens des villes, les ruraux dépendent probablement davantage de leur maison comme principal placement de retraite, ils sont plus portés à rester dans leur maison, même lorsque ce n'est plus une solution pratique, et ils risquent davantage de perdre de l'argent sur leur maison s'ils décident de la vendre. Pour encourager l'offre de prêts hypothécaires inversés dans le Canada rural et aider les ruraux âgés à rester chez eux, la SCHL pourrait envisager d'offrir pour ces prêts une assurance pour les risques du marché, ceux des biens immobiliers et ceux de l'espérance de vie, ou alors d'offrir son propre programme de prêts hypothécaires inversés.

RECOMMANDATION 9-7 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral ordonne à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) d'étudier la possibilité de créer un programme de prêts hypothécaires inversés afin d'offrir ce produit financier à la clientèle du Canada rural. Dans le cadre de ce programme, la SCHL pourrait envisager diverses possibilités : a) proposer un programme d'assurance pour les risques du marché, des biens immobiliers et de l'espérance de vie afin d'élargir la participation du secteur privé; b) concevoir et gérer son propre programme de prêts hypothécaires inversés; c) une combinaison des deux formules a) et b).

²¹⁷ SCHL (juillet 2003).

L'itinérance dans le Nord – Un problème particulier

Je ne prétends pas être expert en matière de logement, mais [...] (l)e logement est en crise, sénateur, je peux vous l'assurer.

– Paul Nettleton, avocat spécialisé en droit de la pauvreté,
Commission des services juridiques du Nunavut,
Témoignages, 21 février 2008

Le comité a noté durant ses déplacements que nulle part les problèmes d'itinérance et de logement ne sont plus prononcés que dans les trois territoires du Nord. Malgré la croissance économique extraordinaire que ces trois territoires ont connue ces dernières années, ou peut-être à cause d'elle, bien des gens, et surtout des femmes, ont été aux prises avec des problèmes de logement ardu. Une étude récente de l'itinérance au nord du 60° parallèle, étude dirigée par le YMCA de Yellowknife²¹⁸ a estimé (de façon non scientifique) qu'il y avait bien au-delà de 2 000 femmes et enfants sans-abri dans les trois territoires, soit environ 2 % de toute la population des territoires²¹⁹. De la même façon, un vaste processus de consultation à Iqaluit a montré que, selon David Willman, directeur exécutif du Centre communautaire Tukisigiavik à Iqaluit, « la crise du logement et de l'itinérance (est) de loin celle qui a été le plus fréquemment soulevée dans le cadre de nos consultations. » (*Témoignages*, 21 février 2008) Les éléments de preuve disponibles confirment ces observations non scientifiques et anecdotiques : les données de la SCHL montrent que les besoins impérieux de logement²²⁰ les plus importants sont ceux des trois territoires, comme le montre le graphique 9-1.

²¹⁸ Autres parrains du projet de recherche : Qullit Nunavut Status of Women Council, Yukon Status of Women Council, Yellowknife Women's Society, refuge pour femmes Qimaavik et Kaushee's Place.

²¹⁹ YMCA Yellowknife, *You Just Blink and It Can Happen: A Study of Women's Homelessness North of 60*, novembre 2007, p. 4, à l'adresse http://www.ywca.ca/Northern_Territories_Reports/PAN-TERRITORIAL_PDFS/PanTerritorial%20_FinalReport.pdf.

²²⁰ On estime qu'un ménage a un impérieux besoin de logement si le logement ne satisfait pas à au moins une des trois normes énumérées plus tôt (qualité, taille et abordabilité) et s'il doit dépenser 30 % ou plus de son revenu avant impôt pour s'offrir un logement acceptable.

Figure 9 - 1
Pourcentage des besoins impérieux de logements en 2001



Comme ailleurs dans le Canada rural, l'itinérance est difficile à déceler à l'œil nu dans le Nord. Ce qui s'explique fort bien. L'hiver, la température est souvent inférieure à -30 ou -40 degrés Celsius : il n'est pas possible de passer de longues journées et de longues nuits dans la rue. L'itinérance se manifeste autrement : refuges pour itinérants et pour femmes surpeuplés, maisons de transition remplies à capacité, nombre d'occupants supérieur à la moyenne dans les maisons privées. Rhoda Palluq, directrice exécutive du Conseil Qulliit de la condition féminine du Nunavut, a expliqué les risques graves que comporte ce surpeuplement :

Souvent, les familles vivent ensemble dans un même logement, d'où un risque de surpeuplement. Selon une enquête récemment menée par le gouvernement, plus de la moitié des Inuits vivent dans un logement surpeuplé. À Iqaluit, certaines habitations de trois chambres abritent jusqu'à 20 personnes. Une telle densité ne peut qu'aggraver certains problèmes sociaux, tels que la violence familiale, l'abus sexuel d'enfant, l'abus d'alcool ou d'autres drogues ainsi que divers problèmes de santé. Les problèmes de logement sont donc à la fois un facteur et un indice de pauvreté.

– *Témoignages*, 21 février 2008

Dans d'autres cas, l'itinérance contraint des femmes à se livrer à des relations sexuelles pour assurer leur survie, c'est-à-dire qu'elles acceptent une intimité sexuelle contre un endroit chaud et sec où dormir. Larry Bagnell, député du Yukon explique :

Nous avons aussi ce que l'on appelle l'itinérance relative dans le Nord. Avant votre visite, nous avons vécu deux ou trois semaines de températures de 40 degrés sous zéro. Vous avez de la chance de ne pas avoir vécu cela. Avec de telles températures, les gens ne dorment pas dans la rue comme ils le font à Toronto ou à Vancouver. Cela signifie qu'ils dorment quelque part où il fait chaud mais où ils ne devraient pas se trouver. Des jeunes filles sont placées dans des maisons en compagnie de personnes avec qui elles ne devraient pas avoir de contact ou, en fait, elles sont même obligées de se prostituer si elles ne veulent pas mourir de froid dans la rue.

– *Témoignages*, 18 février 2008

Carol-Anne Scott, directrice de l'Armée du Salut du Nunavut à Iqaluit, et directrice du refuge pour les sans-abri, a livré un témoignage semblable et tout aussi troublant au sujet de la prévalence de la prostitution de survie :

Des femmes communiquent souvent avec nous à la recherche d'un abri. Nous les aidons en les logeant dans un hôtel pendant quelques jours, et tout récemment, nous avons logé une femme à l'hôtel pendant une semaine. Les hommes, les femmes et les enfants errent d'une maison à l'autre, se cherchant un abri de fortune. Certaines femmes vont même se donner en échange d'une place dans un lit chaud. Ce comportement de survie est dégradant pour les habitants. Les femmes à la recherche de chaleur et de sécurité ne devraient pas avoir à renoncer à leur dignité à cause d'un manque de logements abordables. Dans bien des cas, lorsque les femmes sont obligées de partager un logement, elles-mêmes et leurs enfants sont exposés à des sévices.

– *Témoignages*, 21 février 2008

Les causes et les conséquences de l'itinérance dans le Nord sont nombreuses et liées entre elles. Pour certains, l'itinérance est le résultat d'un fait économique simple : tout comme dans les zones rurales du Sud situées à proximité de centres urbains, la vague de prospérité économique dans le Nord a fait augmenter le prix de l'immobilier et les loyers à tel point qu'ils dépassent les moyens de la plupart des petits salariés et même de ceux que leurs gains placent bien au-dessus du seuil classique de la pauvreté. Gordon Van Tighem, maire de Yellowknife, a expliqué au comité comment, dans sa ville, « le taux d'inoccupation a diminué de façon spectaculaire, et les loyers ont augmenté. Malgré la forte croissance économique, il y a des personnes et des familles qui gèlent dehors ou qui

vivent dans des situations insoutenables. » (*Témoignages*, 19 février 2008) David Krutko, député de Mackenzie Delta à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, a fait connaître d'autres détails sur la situation qui existe dans les Territoires du Nord-Ouest :

La société d'habitation estimait il y a deux ans que construire une maison coûtait 185 \$ le pied carré, et cette estimation est passée à 330 \$ le pied carré aujourd'hui. Le prix des maisons a presque triplé. Une même maison coûte trois fois plus cher maintenant qu'il y a deux ans. Il y a une augmentation de 300 p. 100. Les gens n'ont pas les moyens d'avoir de grosses maisons dans les petites collectivités en raison des coûts de construction. Même les maisons que nous construisons dans nos petites collectivités, pour les bâtir et pour essayer de les vendre sur le marché libre [...] on vend de petites unités à trois ou quatre chambres autour de 330 000 \$. Les gens n'ont pas les moyens de payer ce prix lorsqu'ils gagnent 31 000 \$ par année. C'est le problème auquel nous sommes confrontés.

– *Témoignages*, 19 février 2008

L'abordabilité et l'offre de logements sont certes au cœur du problème de l'itinérance et du logement dans le Nord, mais l'itinérance a aussi d'autres causes, comme un handicap, la perte soudaine d'un emploi et, surtout pour les femmes et les enfants, la fuite de la violence au foyer²²¹. Arlene Hache, directrice exécutive, Centre de ressources pour les familles du Nord, a résumé en ces termes les témoignages sur les raisons qui font que le logement et l'itinérance sont des enjeux si lourds dans le Nord, surtout pour les femmes :

toute femme est vulnérable dans les Territoires du Nord-Ouest. Elle peut avoir un toit un jour qui n'existe plus le lendemain. Le problème en partie tient au coût de la vie très élevé. Notamment au manque de logements, car le gouvernement, dans de nombreux cas, est le seul à fournir des logements. Si l'on met quelqu'un dehors, cette personne se retrouve dehors. Elle n'a nulle part ailleurs où aller. L'autre facteur énorme est le comportement et les circonstances des partenaires, car énormément des femmes que nous voyons vivent des relations violentes. Elles sont pénalisées financièrement et évincées du fait du comportement de leur partenaire, leur consommation de drogue et de toutes sortes de choses semblables. Les femmes sont déplacées d'une localité à une autre. La moitié de la population des Territoires du Nord-Ouest vit à Yellowknife. C'est choquant. Beaucoup des femmes auxquelles j'ai parlé depuis des années fuient toutes sortes de choses dont elles souffraient là où elles vivaient parce que l'on n'investissait pas de ressources dans ces petites localités. Elles arrivent à Yellowknife parce qu'elles pensent que ce sera mieux et différent. C'est certes différent, mais ce n'est pas mieux. Elles se

²²¹ *Ibid*, p. 12.

retrouvent dans un milieu urbain. Elles ne savent pas comment fonctionne la ville parce que c'est différent de ce qu'elles ont connu.

– *Témoignages*, 19 février 2008

Comme le témoignage de M^{me} Hache le laisse entendre, une grande partie du problème de logement et d'itinérance qui se manifeste dans les capitales que sont Whitehorse, Yellowknife et Iqaluit découle en fait de problèmes qui se posent dans les parties plus rurales des territoires²²². Kevin Menicoche, député de Nahendeh à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, a dit par exemple au comité qu'« il y a trop d'habitants dans beaucoup des maisons de nos petites collectivités. » (*Témoignages*, 19 février 2008) Selon la tendance générale, il semble néanmoins que le problème de logement et d'itinérance se concentre dans les « centres urbains », y compris dans les centres régionaux plus petits. Gordon Van Tighem, par exemple, a relaté une conversation qu'il avait eue avec le grand chef tlicho. Sa nation a conclu un accord sur des revendications territoriales portant sur un espace de 39 000 kilomètres carrés, situé en grande partie au nord de Yellowknife :

Il y a environ un an, le grand chef tlicho m'a téléphoné, et m'a dit : « Je ne comprends pas ce qui fait qu'il y a maintenant un problème d'itinérance dans notre principale collectivité, Behchoko (population de 1 894 habitants en 2006, en hausse de 22 % par rapport à 2001). Il y a des gens qui n'ont pas d'endroit où vivre. » Je crois que la réponse est là-dedans. Behchoko est devenu le centre régional. C'est là que le gouvernement tlicho s'est installé, et, dans notre cas, le centre régional, c'est Yellowknife. C'est là que les gens ont accès à ce genre de services. C'est un centre important. Les gens y viennent et ils utilisent les services. La majorité des gens qui composent la population des refuges font partie de l'un ou l'autre des groupes suivants : ceux qui ont suivi des parents, ceux qui ont eu de la difficulté à faire la transition entre l'économie traditionnelle et celle fondée sur les salaires, ceux qui ont des problèmes de toxicomanie depuis longtemps et ceux qui ont besoin d'aide en santé mentale.

– *Témoignages*, 19 février 2008

Il est clair que les problèmes de logement et d'itinérance dans le Nord sont urgents. Il est tout aussi évident que la façon actuelle de les aborder ne donne pas de résultats. L'étude réalisée sur ces deux problèmes dans le Nord formule 16 recommandations. Elle recommande notamment une politique nationale du logement qui serait attentive aux

²²² It is also important to bear in mind that by at least some definitions (and certainly from a southern perspective), the three territorial capitals and especially Iqaluit (population 6,184) would be considered rural.

besoins des femmes vulnérables et du Nord (p. ex., un financement fondé sur les besoins et non un financement calculé selon le nombre d'habitants), une augmentation de l'offre de logements convenables pour les personnes à faible revenu (par opposition à des logements « abordables »), une augmentation des fonds pour les refuges d'urgence et les logements de deuxième étape dans le Nord. Elle présente aussi des recommandations qui visent à étoffer, tout en améliorant la qualité, l'information et les recherches sur l'itinérance dans le Nord²²³. Gardant ces suggestions à l'esprit,

RECOMMANDATION 9-8 : Le comité recommande que la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL) examine et évalue l'Initiative nationale pour les sans-abri et le programme qui lui a succédé, l'Initiative des partenariats de lutte contre l'itinérance, pour voir dans quelle mesure ils ont répondu et (le cas échéant) continuent de répondre aux besoins du Nord et sont attentives aux difficultés particulières des femmes dans le Nord. Ces recherches devraient servir de fondement à la génération suivante d'initiatives visant l'itinérance et le logement abordable.

Conclusion

Dans son rapport intérimaire, le comité citait Harry Cummings, professeur à l'École de design environnemental et de développement rural, à l'Université de Guelph, qui mettait le comité en garde contre la « tyrannie des moyennes » (*Témoignages*, 31 octobre 2006) – contre la tendance à écarter du revers de la main un grand nombre des problèmes et préoccupations des milieux ruraux parce que les moyennes donnent à penser qu'il n'y a pas de problèmes. Comme le comité l'a souligné avec insistance dans son rapport intérimaire, cependant, le Canada rural est loin d'être homogène. Les préoccupations des ruraux de Terre-Neuve-et-Labrador ne sont pas identiques à celles des ruraux de l'Ontario, de la Saskatchewan ou de l'Alberta. Cette hétérogénéité est peut-être particulièrement flagrante dans le cas du logement : Fort McMurray (Alberta) et les trois territoires sont aux prises avec de très graves pénuries de logements tandis que, à Smooth Rock Falls (Ontario), il y a trop de logements au regard du potentiel actuel de l'économie locale.

²²³ Certaines recommandations relèvent de la compétence territoriale. Voir, par exemple, la recommandation 7 (p. 149, qui recommande d'aborder les problèmes des propriétaires et des locataires en réformant les lois territoriales sur la location immobilière). D'autres recommandations de cette étude sont abordées dans d'autres chapitres de la présente étude (la recommandation 8, par exemple, porte sur l'application de stratégies de lutte contre la pauvreté (chapitre 7)) tandis que la recommandation 13 préconise l'accès à des services de garde abordables (chapitre 8)).

Comme c'est le cas pour tant d'autres thèmes abordés dans le présent rapport, il importe de se souvenir également que les mesures proposées dans le chapitre qui s'achève ici auraient probablement des effets bénéfiques qui dépassent la satisfaction des besoins fondamentaux des ruraux en matière de logement.

Elles sont également liées à plusieurs autres aspects de la stratégie que le comité propose pour freiner le déclin rural et lutter contre la pauvreté en zone rurale. Ainsi, la rénovation des maisons devrait avoir des avantages sur le plan de l'environnement grâce aux économies d'énergie. Les coopératives d'habitation dépendent de la cohésion sociale qui a longtemps caractérisé la vie rurale et pourraient renforcer cette cohésion. Les mesures proposées pour utiliser l'avoir propre des propriétaires de maison pourraient aider à satisfaire les besoins en revenus des aînés. L'ample parc immobilier rural a été et devrait demeurer un catalyseur du développement économique.

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

Nous représentons une région rurale et agricole qui englobe d'importantes superficies de terres forestières. De grands champs de marijuana ont été découverts. On ne peut pas dire que la drogue ne constitue pas un problème. En fait, il y a des gens venus d'ailleurs au Canada qui s'installent ici parce que c'est une région tranquille, éloignée. Certaines exploitations agricoles de South Mountain ont fait l'objet de grosses saisies de drogues.

– Keith Robicheau, agent administratif principal, comté d'Annapolis,
Témoignages, 22 février 2007

Le dépeuplement des milieux ruraux du Canada permet aux gens de faire ce genre de choses sans scrupule. Par ailleurs, on ne surveille plus aujourd'hui les fermes, il est donc facile d'obtenir les produits chimiques dont on a besoin ou de les voler. Ce ne sont pas nécessairement les gens des régions rurales qui font ce genre de choses. En fait, les gens tirent plutôt parti du dépeuplement des régions rurales; c'est ce que l'on constate dans certains endroits.

– Diane Martz, directrice de la recherche,
Centre d'excellence pour la santé des femmes — Région des Prairies,
Témoignages, 23 novembre 2006

Si l'on en croit les bulletins de nouvelles qu'on nous présente chaque soir, la criminalité est un problème essentiellement urbain. La drogue, la prostitution et les infractions contre les biens semblent bien loin de l'idée qu'on se fait traditionnellement des régions rurales du Canada, où l'on imagine des gens qui ferment rarement leur porte à clé, qui laissent souvent les clés dans le contact de leur voiture et qui s'entraident.

Les données sur la criminalité dans les régions rurales du Canada tendent à confirmer cette perception. La figure 10-1 montre le taux de criminalité totale ainsi que les taux de crimes violents et de crimes contre les biens pour les régions rurales, les petites régions urbaines et les grandes régions urbaines du Canada, en 2004. Dans chaque cas, la criminalité est moins élevée dans les régions rurales par rapport aux grandes régions urbaines ou aux petites régions urbaines²²⁴. La figure 10-2 montre les taux de crimes violents dans les régions rurales et dans les régions urbaines au Canada, en 2004. Pour les

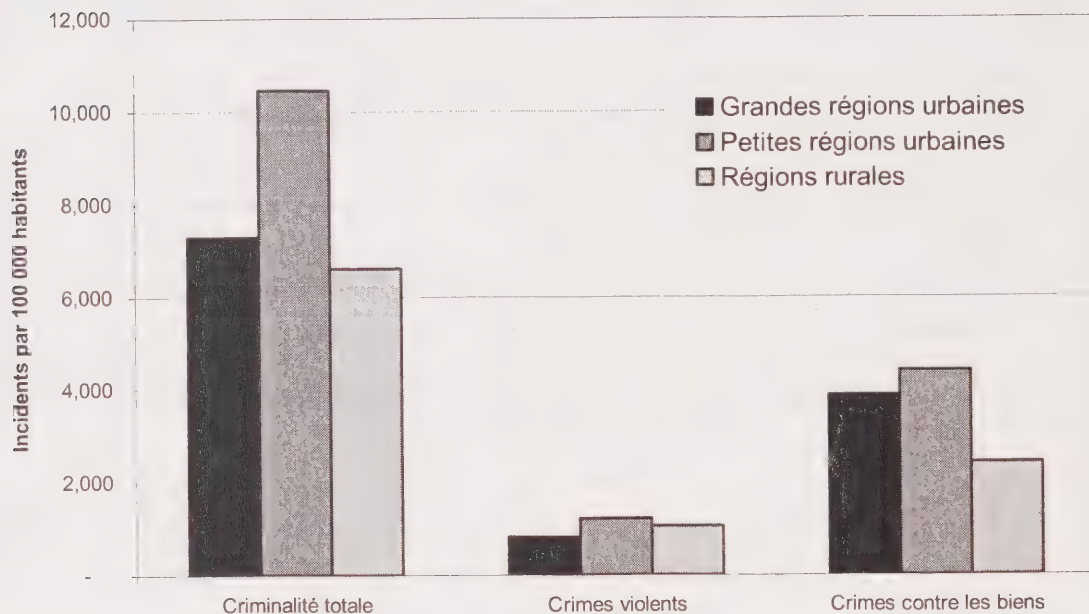
²²⁴ Dans cette étude, on a retenu la définition des régions rurales qui est employée pour le recensement. Voir l'explication à la figure 10-1. Les petites régions urbaines peuvent comprendre des endroits que les gens considéreraient normalement comme des régions rurales. Il est donc important de ne pas exagérer l'écart des taux de criminalité en faveur des régions rurales.

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

trois types de crimes violents, soit les agressions sexuelles, les vols qualifiés et les voies de fait, le taux est considérablement moins élevé dans les régions rurales que dans les régions urbaines.

Figure 10-1

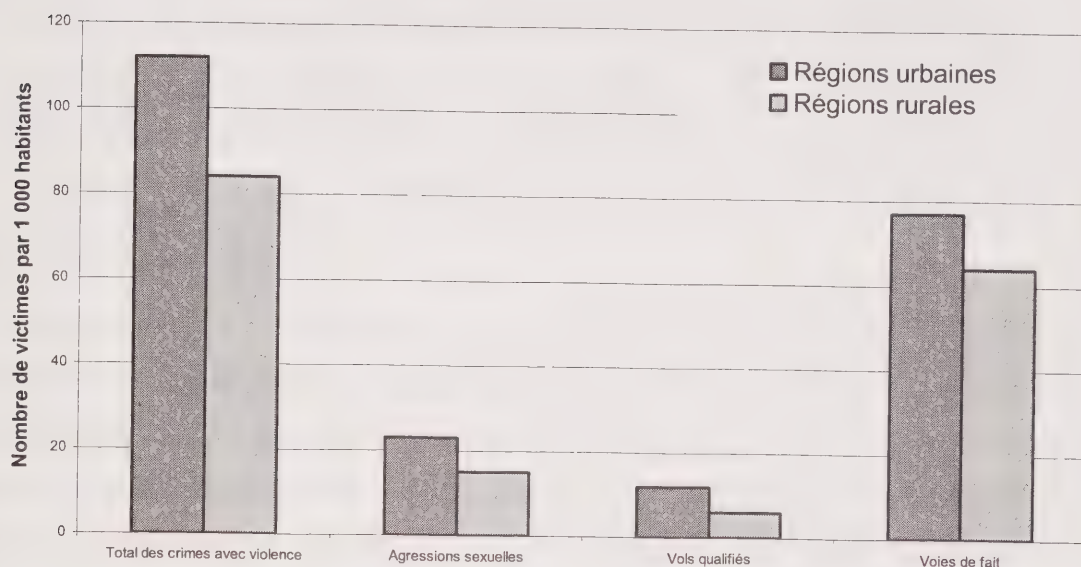
Criminalité dans les grandes régions urbaines, les petites régions urbaines et les régions rurales en 2004



Source : Joycelyn Fancisco et Christian Chénier, « Comparaison des taux de criminalité des grandes régions urbaines, des petites régions urbaines et des régions rurales, 2005 », Juristat, Centre canadien de la statistique juridique, no de catalogue de Statistique Canada 85-002-XIF, vol. 27, no 3.

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES
RÉGIONS RURALES DU CANADA**

Figure 10-2
Taux de crimes violents dans les régions urbaines et les régions rurales du Canada en 2004



Source: Maire Gannon and Karen Mihorean, *Criminal Victimization in Canada, 2004*, Juristat: Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada Catalogue No. 85-002-XPE, Vol. 25, No. 7

Certains endroits, dans les régions rurales, comme Annapolis Royal, en Nouvelle-Écosse, font valoir leur faible taux de criminalité pour inciter les gens des régions urbaines à s'y établir. John Kinsella, maire d'Annapolis Royal, a déclaré ceci : « les gens s'installent, par choix, à Annapolis Royal parce que nous avons un très faible taux de criminalité. » (*Témoignages*, 22 février 2007) Le comité a toutefois entendu des témoignages inquiétants qui indiquent que les maigres données dont on dispose sur les différences de taux de criminalité entre les régions rurales et les régions urbaines masquent peut-être d'importants problèmes dans certaines régions rurales. Dans le présent chapitre, le comité examine deux questions relatives à la criminalité qui ont été soulevées au cours de ses audiences dans les régions rurales du Canada, c'est-à-dire la prolifération des cultures de marijuana et la nature cachée de la violence familiale dans les régions rurales du Canada. Dans la dernière partie du chapitre, le comité se penche sur une troisième question, soit la difficulté qu'éprouvent de nombreux habitants à faible revenu des régions rurales lorsqu'ils veulent obtenir de l'aide juridique ou des services relatifs au droit de la pauvreté.

La drogue, les cultures de marijuana et le crime organisé

La petite localité de Maniwaki qui compte à peine 6 000 habitants a fait l'objet d'un reportage de Global Television à cause de l'affrontement qui y a eu lieu. La bagarre était reliée à la drogue, mais aussi au racisme et à d'autres choses. C'est triste, mais cette situation n'existe pas seulement à Maniwaki. Je pense que c'est le cas dans les zones rurales du Québec, de l'Ontario et du Canada et c'est un grave problème.

– Fred McGregor (à titre personnel),
Témoignages, 8 juin 2007

Nicolet est une belle petite municipalité (avec une population de 7 827 habitants en 2006) située au confluent de la rivière Nicolet et du lac Saint-Pierre, au cœur du Québec rural et agricole. C'est une municipalité prospère dans le monde rural : elle dispose de sols fertiles pour l'agriculture, elle a l'avantage d'être située à seulement 25 kilomètres de Trois-Rivières (dont la population était de 126 323 habitants en 2006) et elle est dotée d'un important secteur des services comprenant entre autres l'École nationale de police du Québec, le siège social de Sogetel (une entreprise téléphonique qui dessert la région administrative Centre-du-Québec, dont fait partie Nicolet), le centre administratif de la municipalité régionale de comté de Nicolet-Yamaska, des bureaux régionaux de l'Union des producteurs agricoles et du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec ainsi que plusieurs congrégations religieuses.

Bref, il est difficile d'imaginer que le trafic de la drogue ait pu prendre solidement racine dans une ville comme Nicolet. Mais, le 10 mai 2007 environ une semaine avant les audiences du comité dans Nicolet, la ville a fait les manchettes au Québec parce qu'elle faisait l'objet, avec plusieurs autres endroits ruraux au Québec, d'une opération antidrogue de la Sûreté du Québec. À Nicolet seulement, la police a saisi 4 000 boutures et 200 plants de cannabis devant servir à la fabrication de la marijuana ainsi qu'une centaine de capsules de méthamphétamine. Cette opération a aggravé la réputation de la région, que l'on qualifie de « triangle d'or » de la culture rurale de la marijuana au Québec²²⁵. Le 18 mai 2007, le comité a entendu un témoignage de Robert Gendron, un

²²⁵ Voir « 10 000 boutures et plants saisis – Mario Laplante fait partie des cinq individus arrêtés », *Le Nouvelliste*, Trois-Rivières, 11 mai 2007, p. 3; Ariane Lacoursière, « Importante saisie de drogue », *La Presse*, 11 mai 2007, p. A10. Un porte-parole de la police dont les propos sont cités dans l'article du *Nouveliste* a déclaré que les boutures étaient destinées aux champs et aux serres des agriculteurs des

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES
RÉGIONS RURALES DU CANADA**

habitant de l'endroit qui comparaissait à titre personnel, est venu dire au comité que la pauvreté, parfois cachée mais toujours présente, se trouvait au cœur du problème de la drogue dans la région. « La pauvreté a amené notre comté dans un narco-comté. Vous devez savoir que dans la région, on a de gros problèmes de « mari-culture », tout cela relié à la pauvreté. Quand quelqu'un se retrouve sans emploi, il cherche un moyen de s'en sortir. C'est un moyen illicite qui est une mauvaise direction à prendre. » (*Témoignages*, 18 mai 2007)

Le comité a entendu d'autres témoignages indiquant des problèmes semblables dans d'autres endroits ruraux. À Maniwaki, à deux heures de route au nord d'Ottawa, dans la région de la Haute-Gatineau, au Québec, le comité s'est fait dire que les fermetures permanentes ou temporaires d'usines des environs dans le secteur de la foresterie avaient entraîné une hausse du taux de pauvreté et un sérieux problème de drogue. Darlene Lannigan, une adjointe du ministre des Transports, de l'infrastructure et des Collectivités, Lawrence Cannon, qui travaille à son bureau de Maniwaki, a illustré son témoignage devant le comité d'anecdotes sur le trafic de la drogue dans les écoles locales :

La pauvreté dans cette région est un problème criant. Avant de travailler pour M. Cannon, j'enseignais dans une école secondaire à Maniwaki ainsi qu'à une autre à Gracefield, qui est l'une de nos petites municipalités. Évidemment, lorsqu'il n'y a pas d'emploi et aucune source de revenu, les parents doivent trouver des solutions de rechange pour subvenir aux besoins de leurs familles. Il est malheureux que certains tombent dans la criminalité. Le crime le plus populaire et le plus lucratif, c'est le trafic de drogues. Nous avons de nombreuses familles qui ne travaillent pas et, pourtant, nous les voyons mener un bon train de vie. Nous nous demandons comment elles arrivent à vivre sans un revenu régulier. Bien entendu, nous savons d'où provient cet argent. Le pire, c'est que nous savons aussi que cet argent provient des adolescents. J'aimerais pouvoir dire que le problème se limite, dans le pire des cas, au secondaire; mais non, il est également présent au primaire. M. Cannon a organisé une table ronde sur la criminalité à Gracefield. Nous avons choisi cette région, car c'est l'une des pires de la Haute-Gatineau. Le service de police nous a informés que les drogues de notre région, baptisées le « Maniwaki Gold » et le « Gatineau Gold », sont exportées vers d'autres provinces au Canada. À l'école de Gracefield, les étudiants de niveau secondaire vendent de la drogue pour le compte de leurs parents. Nous avons également demandé l'intervention de la GRC, d'autres forces policières et de travailleurs sociaux, et cetera. Nous avons aussi rencontré les étudiants.

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

Nous avons prévenu le représentant de la GRC, avant sa visite, que cette région n'était pas comme les autres. Dans la première salle de classe où il est entré, il a dit : « Les enfants volent l'argent de leurs parents pour acheter de la drogue. » J'ai rétorqué : « Non, ce n'est pas ainsi que ça marche ici. Les enfants travaillent avec leurs parents. Ils se réveillent le matin, et que voient-ils sur la table? La drogue que leurs parents n'ont pas consommée la veille. Ils se disent alors : "Je peux choisir ce que je veux sur la table. Il n'y a pas de mal à cela, car je n'ai pas besoin d'acheter ma drogue. De plus, mes parents me disent d'en apporter un peu à mes amis." » Par ailleurs, les directeurs d'école ou leurs adjoints ont rencontré des étudiants pour leur poser des questions sur la quantité de drogues qu'ils avaient vendues. C'était un commerce très lucratif. Ces étudiants parlaient comme de vrais gens d'affaires : « J'ai vendu tant de ceci et tant de cela, et mon commerce est en plein essor, mais je dois maintenant recruter des gens pour en vendre davantage. » Voilà pourquoi nous passons maintenant aux écoles primaires.

– *Témoignages*, 8 juin 2008

La prospérité dans les régions rurales ou dans les régions qui se sont urbanisées peut, elle aussi, engendrer un environnement propice au trafic de la drogue et au crime organisé. Voici par exemple le témoignage à ce sujet de Michel Aubin, directeur chargé de la lutte contre les drogues et le crime organisé à la Gendarmerie royale du Canada :

L'industrie pétrolière, notamment, a injecté énormément de richesse dans de petites localités qui étaient auparavant isolées. L'industrie du diamant, en plein essor dans le Grand Nord, a connu un succès semblable. Cet accroissement de richesse s'accompagne d'occasions plus nombreuses pour les organisations criminelles qui veulent s'implanter dans ces localités.

– *Témoignages*, 26 février 2008

Malgré l'abondance de cas relatés, il existe peu de données à l'échelle nationale qui permettraient de cerner véritablement le phénomène du trafic de la drogue et de la culture de marijuana en milieu rural. Néanmoins, l'information dont nous disposons nous indique que la police œuvrant en milieu rural a raison de s'inquiéter du trafic de la drogue. Mark Allen, inspecteur et gestionnaire à la Section de la prévention du crime du Bureau des enquêtes, au sein de la Police provinciale de l'Ontario, a dit au comité, par exemple, qu'on observe en Ontario une forte hausse du nombre de cultures de marijuana en plein air par rapport au nombre de cultures à l'intérieur.

En 2002, notre Section antidrogue a démantelé 480 installations de culture intérieure et 24 installations en plein air. Depuis ce temps, la section a vu un déclin constant du nombre d'installations de culture à l'intérieur, mais une hausse constante du nombre des installations en plein air. Le ratio des installations intérieures/plein air n'a cessé de s'inverser. En 2007, des 551 installations que

nous avons démantelées, 365 étaient des installations en plein air par opposition à 186 installations intérieures; les deux tiers étaient donc en plein air. Un certain nombre de raisons peuvent être avancées pour expliquer ce changement. Une raison est que le renforcement des activités policières pour démanteler les installations intérieures a poussé les criminels à aller s'installer à l'extérieur. La deuxième raison pourrait être d'ordre financier. Comme mon collègue l'a dit, la terre est bon marché en région rurale et une seule récolte annuelle de marijuana peut donner autant que dix récoltes cultivées à l'intérieur. Enfin, les caractéristiques rurales des régions où sont implantées la plupart de ces installations rendent souvent la détection plus difficile et, en général, nos agents sont plus éparpillés en milieu rural.

– *Témoignages*, 26 février 2008

À l'échelle nationale, la Sous-direction de la recherche et de l'évaluation de la GRC a réalisé en 2005²²⁶ un projet de recherche qu'elle a qualifié de « novateur » sur la lutte policière contre le crime organisé dans les régions rurales du Canada²²⁷. On s'est ainsi aperçu que, pour diverses raisons, le crime organisé n'était pas considéré comme une priorité par les agents de police œuvrant en milieu rural, même si « les drogues illicites étaient probablement la plus importante source de préoccupation identifiée dans toutes les régions visitées »²²⁸ et que « la drogue est le principal exemple cité comme étant une activité liée au crime organisé »²²⁹. Pour l'auteur du rapport, si le crime organisé n'est pas considéré comme une priorité par les agents de police en milieu rural, c'est que ceux-ci ont de la difficulté à voir des manifestations du crime organisé dans des activités ne correspondant pas aux « stéréotypes comme la mafia ou les gangs de motards criminalisés, qui ne sont pas une source de préoccupation dans la plupart des régions rurales ou isolées. [...] Autrement dit, le crime organisé est présent mais assez difficile à définir et à déceler dans ces zones. »

La nature même du milieu rural nuit aux efforts de la police pour lutter contre le crime organisé. Les activités routinières de la police en milieu rural nécessitent de longs

²²⁶ Marcel-Eugène LeBeuf, *Crime organisé et police dans les communautés rurales et isolées du Canada – une étude des perceptions des policiers/policières et de leurs interventions courantes*, Sous-direction de la recherche et de l'évaluation de la Gendarmerie royale du Canada, 2005, disponible sur demande à l'adresse http://www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps/oc_remotecom_f.htm.

²²⁷ Dans le *Code criminel* du Canada, une organisation criminelle est définie comme groupe formel ou informel composé d'au moins trois personnes ayant pour objet de commettre des infractions graves et d'en tirer directement ou indirectement un avantage matériel, notamment financier.

²²⁸ Marcel-Eugène LeBeuf, *ouvr. cité*, p. 19.

²²⁹ *Ibid.*, p. 6.

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

déplacements, qui prennent beaucoup de temps, ce qui fait que « le temps consacré à des activités comme le traitement d'affaires criminelles, les fonctions administratives connexes et le maintien de l'ordre est étonnamment limité »²³⁰. Autrement dit, les détachements en milieu rural manquent de personnel. Le comité a appris qu'au Yukon, par exemple, il n'y avait aucune patrouille routière. Selon Larry Bagnell, député la circonscription de Yukon, « [...] il y a des postes de la GRC dans chaque collectivité, mais les policiers sortent rarement de leur collectivité, sauf lorsqu'ils se rendent à Whitehorse à des réunions ou pour d'autres raisons. Il n'y a pas de patrouille routière. » (*Témoignages*, 18 février 2008) À Yellowknife, Mira Hall, présidente du Comité des femmes et représentante territoriale de l'Organisation nationale anti-pauvreté, a décrit l'effet direct sur les femmes du manque d'agents de police :

L'absence de la GRC dans chaque collectivité donne lieu à des problèmes. Par exemple, un grand nombre de femmes appellent à mon bureau parce qu'elles cherchent à obtenir une ordonnance de protection d'urgence. Elles ont appelé des représentants de la GRC, qui leur ont dit qu'on prendrait des mesures au moment de leur prochain voyage en avion à Yellowknife. Cette situation met ces femmes en danger. Je suis très étonnée de voir que notre taux de meurtre n'est pas plus élevé.

– *Témoignages*, 19 février 2008

Le fort roulement dans les détachements de la police en milieu rural cause des pénuries fréquentes de personnel ayant la compétence pour faire enquête sur le crime organisé ou même pour consulter la Banque nationale de données sur la criminalité de la GRC (où sont consignées les activités du crime organisé). La géographie elle-même empêche la surveillance et les enquêtes. Les criminels trouvent de bonnes cachettes en milieu rural. Enfin, l'attachement des gens à leur collectivité n'est pas le même en milieu rural qu'en milieu urbain. À cet égard, le rapport de la GRC indique ceci :

La police en milieu rural diffère de la police urbaine à de nombreux égards. Le travail policier dans les petites villes et les régions rurales demande de parcourir de grandes distances pour couvrir l'ensemble du territoire, de montrer une présence active et quotidienne dans la communauté et d'entretenir des relations sociales avec les membres de la communauté en dehors des fonctions policières. Cela demande d'être près de la communauté, de prendre en charge un vaste éventail de problèmes sociaux et communautaires qui ne sont pas nécessairement

²³⁰ *Ibid.*, p. 24.

liés à l'application de la loi et de prendre des mesures à l'égard de ce que la communauté perçoit comme étant des problèmes majeurs locaux.

Dans la conclusion de son rapport, la GRC formule quatre recommandations pour mieux lutter contre le crime organisé dans les régions rurales du Canada : diffuser le rapport dans les détachements en milieu rural pour y sensibiliser le personnel; créer un programme de formation en ligne sur le crime organisé; fournir davantage d'aide aux agents en milieu rural pour qu'ils s'adaptent aux technologies de l'information; réaliser une étude de suivi qui porterait sur les répercussions sociales du crime organisé dans les régions rurales et les régions éloignées.

Le comité est favorable à ces recommandations, mais signale que son travail dans le domaine ainsi que l'étude de la GRC elle-même ont été gênés par le manque de travaux de recherche solides sur la nature des services de police et de la criminalité dans les régions rurales du Canada. Il faut davantage de recherche dans ce domaine. À cet égard, voici ce que dit le rapport de la GRC : « Même si un grand nombre de Canadiens vivent dans ces communautés, les chercheurs ont accordé très peu d'attention à la criminalité rurale, et absolument aucune au crime organisé en milieu rural. » La bibliographie contenue dans le rapport montre bien jusqu'à quel point cette constatation est vraie puisqu'on n'y trouve aucun rapport sur les services de police dans les régions rurales au Canada, quoiqu'il y en ait quelques-uns en provenance des États-Unis et du Royaume-Uni.

RECOMMANDATION 10-1 : Le comité recommande au gouvernement fédéral d'appliquer les recommandations contenues dans le rapport de la GRC intitulé *Crime organisé et police dans les communautés rurales et isolées du Canada* et de voir à ce que la GRC ainsi que l'éventuel ministère des Affaires rurales financent des études sur la criminalité et les services de police en milieu rural.

La nature cachée de la violence familiale dans les régions rurales du Canada

Notre expérience montre que, en particulier dans la partie septentrionale de notre province, lorsqu'il y a un ralentissement économique, par exemple lorsqu'une importante entreprise locale ferme ses portes, le niveau de stress parmi les personnes touchées augmente. Le niveau de conflits familiaux, y compris la violence familiale, augmente également quand les familles s'efforcent de surmonter la perte d'un emploi. Historiquement, l'économie du Nord de l'Ontario

dépend des ressources naturelles. L'épuisement des ressources naturelles, conjugué à d'autres facteurs économiques, a contribué au dépeuplement des localités nordiques et rurales. Nous reconnaissons aussi qu'il y a un certain nombre de facteurs de risque contribuant à la fois à la continuation et à la sous-déclaration de la violence familiale au sens le plus large du terme. Ces facteurs sont l'isolement; le manque de services de soutien, y compris les refuges pour femmes et enfants dans les localités rurales; le manque de transport; et l'alcoolisme et les toxicomanies. Essentiellement, beaucoup de victimes de violence familiale se sentent tout simplement prises au piège. Les ressources sont limitées, les distances sont considérables pour rejoindre les services sociaux qui pourraient les aider et, dans bien des cas, les victimes ont le sentiment de n'avoir pas d'autre choix que de rester sur place et de continuer d'endurer leur sort. D'autres facteurs qui peuvent influencer sur la décision d'une victime de signaler les abus qu'elle subit peuvent comprendre les considérations suivantes : qui va s'occuper de la ferme, de la maison ou de l'entreprise si le délinquant est amené au loin? Qui garantira la sécurité des enfants et des animaux domestiques si la victime décide de partir? Dans certains cas, selon les origines ethniques, une problématique d'acceptation sociale peut entrer en jeu.

– Mark Allen, inspecteur, gestionnaire, Section de la prévention du crime,
Bureau des enquêtes, Police provinciale de l'Ontario,
Témoignages, 26 février 2008

Quand vient le temps d'étudier et de comprendre la criminalité dans les régions rurales du Canada, on se heurte notamment à la difficulté que constitue l'attitude différente à l'égard de la criminalité dans ces régions, par rapport aux régions urbaines. Il arrive souvent, dans les régions rurales, que des activités criminelles ne soient pas signalées à la police, en particulier lorsqu'il s'agit de violence familiale. Les liens sociaux étroits qui sont l'un des principaux points forts des collectivités rurales peuvent aussi rendre les victimes plus réticentes à se plaindre à la police de la violence familiale qu'elles subissent. Les agents de police, qui viennent la plupart du temps de l'extérieur de la collectivité, sont perçus comme tels. Par exemple, on peut lire ce qui suit dans le rapport de la GRC :

En général, les résidents des communautés rurales et isolées y vivent depuis longtemps. La stabilité à long terme des communautés repose sur les communautés elles-mêmes et l'instabilité peut davantage prévenir des policiers/policières. Les gens qui appartiennent à une communauté depuis longtemps (souvent plusieurs générations) ont tendance à régler leurs problèmes de façon informelle entre eux, particulièrement si aucun élément criminel majeur

n'entre en ligne de compte. Il arrive aussi que des actes criminels, comme la violence physique, ne soient pas nécessairement signalés à la police.²³¹

Malgré la réticence d'une partie de la population rurale du Canada à signaler les activités criminelles, en particulier lorsqu'il s'agit de violence familiale, le comité a entendu des témoins qui sont venus lui raconter des faits vécus semblant indiquer que le stress causé par la hausse du chômage, le dépeuplement et la nature saisonnière du travail entraîne une hausse du nombre de cas de violence familiale signalés à la police dans certaines régions rurales du Canada.

Le comité a pu entendre le témoignage d'une personne se trouvant aux premières loges pour observer ce phénomène, lors de ses audiences à Kapuskasing, en Ontario (dont la population de 8 509 habitants en 2006 accusait une baisse de 7,9 % par rapport à 2001), une municipalité qui dépend largement du secteur de la foresterie et qui se trouve au troisième rang dans la liste des 10 collectivités du Canada ayant connu les plus fortes décroissances de la population entre 2001 et 2006²³². Voici ce que Mona Comeau, directrice des Services familiaux Jeanne Sauvé, à Kapuskasing, avait à dire au comité à ce sujet :

Des enfants et des familles nous arrivent avec des besoins plus complexes que par le passé. Nous traitons avec beaucoup de familles à haut risque. Nous traitons avec beaucoup de familles à haut risque. La violence familiale a augmenté. On nous envoie un nombre incroyable de gens, nettement plus important ces dernières années, victimes de violence familiale, d'alcoolisme ou de toxicomanie, ce dont je parlais tout à l'heure. Évidemment, comme vous l'avez dit, cela a aussi une incidence sur les enfants. Cela a des conséquences sur les ressources et services nécessaires.

– *Témoignages*, 1^{er} juin 2007

À Prince George, en Colombie-Britannique, une autre municipalité dépendante du secteur de la foresterie, le comité a reçu le même son de cloche. Par exemple, Theresa Healy, professeure auxiliaire au Programme d'études sur les sexes et à l'École de planification environnementale de l'Université du Nord de la Colombie-Britannique, a déclaré ceci devant le comité : « L'économie du Nord se développe en dents de scie, et je crois que la violence familiale, la dépression, les troubles de santé mentale et tout le reste

²³¹ *Ibid.*, p. 18.

²³² Voir à l'adresse <http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/popdwell/Subprov7.cfm>.

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

viennent tous du fait que l'homme est incapable de se trouver un autre emploi parce que tout ce qu'il sait faire dans la vie, c'est de travailler en forêt, et que ce genre de travail a disparu. » (*Témoignages*, 5 mars 2007)

Sharon Hill, directrice exécutive de la société sans but lucratif New Focus, qui oeuvre dans le domaine des services de garde d'enfants, a affirmé que la violence familiale pose un problème particulièrement important à Quesnel, en Colombie-Britannique, une municipalité située à environ 120 kilomètres au sud de Prince George dont la population a décliné de 7,1 % entre 2001 et 2006. « Quesnel a une incidence plus élevée que la normale de violence familiale en raison du stress causé par l'emploi saisonnier, une réalité de l'industrie forestière, et cela se répercute sur les enfants de ces familles, qui apprennent à résoudre leurs problèmes par la violence, ce qui perpétue le cycle. » (*Témoignages*, 5 mars 2007)

Marjory Gaouette, directrice des programmes de la Foundation for Rural Living, a pu constater, au fil de ses années d'expérience en prévention de la violence et des sévices au sein de la Croix-Rouge canadienne, que, bien que le problème de la violence ne soit pas toujours causé par la pauvreté, il a bel et bien tendance à s'aggraver lorsqu'une collectivité rurale subit un déclin. Voici, à cet égard, un extrait du témoignage de M^{me} Gaouette devant le comité :

L'une des caractéristiques d'une collectivité en déclin où les soutiens offerts diminuent progressivement, comme l'a mentionné le sénateur Milne, est que les services de soutien personnel ont moins les moyens pour résoudre les problèmes liés à la collectivité et les autres problèmes familiaux parce qu'ils sont tellement pris par leurs propres problèmes que ceux-ci s'aggravent et deviennent dissimulés. Ce manque de soutien peut mener certaines familles à se retrouver dans des situations de violence qui auraient peut-être pu être évitées si elles avaient eu du soutien approprié à leur disposition. Je fais référence au soutien financier et à la capacité de subvenir aux besoins fondamentaux comme la nourriture, le logement et les vêtements. S'ils n'ont pas les moyens de satisfaire leurs besoins fondamentaux, les gens deviennent incapables d'interagir avec la collectivité et le réseau social qui peuvent les aider à régler ces problèmes. C'est un énorme problème dans les collectivités rurales autochtones isolées qui ont peu de ressources et de réseaux sociaux. Plus les familles agricoles s'isolent de la collectivité et ont des problèmes de transport, d'accès à l'aide financière pour bénéficier des services offerts dans leur programme, et cetera, plus le problème s'aggrave.

– *Témoignages*, 29 mars 2007

Voici ce que dit, dans le même ordre d'idée, Diane Martz, directrice de la recherche au centre d'excellence pour la santé des femmes de la région des Prairies :

[L]e fait de savoir s'il y a augmentation des types de comportement criminel et ainsi de suite, ce que j'ai entendu dire — encore une fois, nous n'avons pas examiné cela de façon systématique —, c'est que certains des problèmes de santé mentaux qu'on constate, notamment chez les personnes qui subissent du stress et ainsi de suite, ont des conséquences au chapitre de la violence familiale. Les gens de la Farm Stress Line documentent très bien ces faits. Parce que les gens deviennent très stressés, certains comportements du genre semblent ressortir.

– *Témoignages*, 23 novembre 2006

Une fois qu'une victime habitant en milieu rural au Canada est prise dans le cycle de la violence familiale, elle peut avoir de la difficulté à y échapper. Dans notre rapport intérimaire, nous avons cité les propos suivants de M. Tony Fuller, professeur de design environnemental et de développement rural à l'Université de Guelph : « les relations de violence étaient souvent déclenchées par des disputes pour les clés de l'unique automobile de la famille. Il est très facile pour les hommes de monopoliser les clés et, par conséquent, de piéger les femmes dans les régions rurales éloignées et isolées. » (*Témoignages*, 31 octobre 2006) Lors des audiences à Athens, en Ontario, Dianne Oickle, diététiste et hygiéniste alimentaire publique pour la circonscription sanitaire du district de Leeds, Grenville et Lanark, a décrit au comité des situations bien concrètes qui correspondent à ce qu'affirmait M. Fuller :

Je travaille auprès de nombreuses mères adolescentes, jeunes mères, femmes vivant dans la pauvreté et mères célibataires évoluant au sein de structures familiales variées. Si je me fie aux clientes que je vois, je peux vous dire qu'une grande proportion de ces mères, qu'elles soient adolescentes ou adultes, vivent en milieu rural avec très peu de possibilités de transport. Quand je parle de milieu rural, il s'agit pour certaines de nos clientes d'une route de terre entre la station d'essence et la ville située à une vingtaine de kilomètres. C'est tout ce qu'il y a de plus rural. En plus des risques auxquels elles sont exposées du point de vue de la santé physique, elles risquent davantage d'être victimes d'une situation de violence familiale, par exemple, étant donné qu'elles ne disposent d'aucun moyen de transport pour fuir. Elles sont donc davantage exposées à la violence.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Dans les trois territoires occupant le Nord du Canada, il est particulièrement difficile d'échapper à la violence familiale en raison de la faible population et des grandes

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

distances qui séparent les gens du Nord des services sociaux tels qu'ils sont offerts dans le reste du Canada. Voici les explications à ce sujet de Barbara Powick, directrice exécutive du refuge pour femmes Kaushee's Place (à Whitehorse) :

Dans le Nord, il est fréquent de constater ce que je vais appeler, faute d'une expression plus précise, une « mentalité de bloc » surtout au sein des communautés. J'ai travaillé dans d'autres foyers de transition, mais dans le Sud, et je n'ai pas constaté ce phénomène aussi souvent qu'ici. Je parle de la tendance que peut avoir quelqu'un de porter tous les membres de sa famille à se liguier contre sa femme pour la maltraiter, et en même temps pour occulter les souffrances qu'on lui cause. Dans ces conditions-là, les réactions de la femme sont, bien sûr, naturelles. Elle se retire de toute activité organisée. Le contact avec autrui devient difficile. Elles peuvent être tentées de se suicider. Elles peuvent être dépressives. Elles se rendent chez le médecin. Voilà, bien sûr, les indices ordinaires de la dépression. Il est fréquent que les femmes victimes de violence dans le Nord ne reçoivent pas la compréhension dont elles auraient besoin. Elles vont voir le médecin qui leur prescrit des médicaments antidépresseurs qui les engourdissent et les empêchent de réagir rapidement aux actes de violence. Elles ont du mal à dormir et c'est, bien sûr, normal étant donné que pour survivre, il leur faut avoir le sommeil léger. Les médicaments ne font qu'ajouter à leurs difficultés. Puis, une femme peut décider d'aller consulter un avocat qui, là encore, risque de mal interpréter la réalité dont elle fait état. Imaginez la situation impossible dans laquelle se trouve une femme qui, dans un village de quelques centaines d'habitants, où un tiers de la population appartient à la famille du conjoint qui la maltraite, elle fait tout pour dissimuler ce qu'on lui fait et en déformer la réalité. Vous commencez à douter de votre perception. Vous commencez à vous demander si vous n'êtes pas en train de devenir folle. Il y a donc, au Yukon, tout ce problème du milieu qui affecte profondément le bien-être mental, émotionnel et spirituel des femmes.

– *Témoignages*, 18 février 2008

Le témoignage de M^{me} Hall, de l'Organisation nationale anti-pauvreté, concorde avec ces observations :

J'ai rencontré des femmes qu'on a emmenées à Yellowknife après qu'elles ont été victimes de beaucoup de violence. Elles n'avaient pas pu trouver de soutien au sein de leur collectivité parce que leur conjoint violent était apparenté à tous les autres habitants. J'ai rencontré des femmes qui avaient eu de la difficulté à obtenir un soutien du revenu dans leur collectivité parce qu'elles devaient avoir affaire à un agent du soutien du revenu qui était le frère, la sœur ou la grand-mère d'un conjoint violent qu'elles avaient quitté.

– *Témoignages*, 19 février 2008

Une personne qui est exposée à la violence, en particulier pendant la petite enfance, peut en subir des séquelles permanentes. Lors des audiences à Humboldt, en

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES
RÉGIONS RURALES DU CANADA**

Saskatchewan, Linda Nosbush, présidente du Conseil consultatif ministériel sur l'apprentissage en bas âge et la garde des enfants pour le ministre de l'Apprentissage, a présenté au comité ses constatations issues d'entrevues en profondeur de 15 jeunes filles qui faisaient partie d'un gang de rue de Prince Albert, en Saskatchewan (dont la population de 34 138 habitants en 2006 accusait une diminution de 0,4 % par rapport à 2001), mais qui étaient originaires de régions rurales. Voici un extrait du témoignage de M^{me} Nosbush :

Toutes ces femmes, sauf une, décrivent des foyers en difficulté où les parents étaient souvent violents et maltraitants à leur égard. Certaines évoquent des abus sexuels prolongés en bas âge par des membres de leur famille. Comment des personnes peuvent-elles apprendre à faire confiance quand elles sont victimes de violence physique, sexuelle et affective à un très jeune âge? Quatre participantes ont donné des descriptions graphiques de ces abus prolongés en bas âge, parfois qui ont commencé avant l'âge de deux ans; d'autres en ont fait allusion en passant, comme si c'était normal.

– Témoignages, 8 mars 2007

On gagne largement à s'occuper des facteurs qui causent ou qui exacerbent le problème de la violence, en particulier la violence familiale dans les régions rurales du Canada. Ces facteurs sont notamment la pauvreté associée étroitement au chômage en milieu rural, le dépeuplement et l'accès inadéquat aux services (santé, éducation, transport et autres services). Tous ces facteurs nécessitent des approches à long terme, et le comité en parle ailleurs dans le présent rapport.

Dans l'immédiat, le gouvernement fédéral peut jouer deux rôles d'une importance vitale. Premièrement, il peut financer de la recherche universitaire et de la recherche appliquée réalisée localement, sur les caractéristiques particulières de la violence familiale dans les régions rurales²³³. Deuxièmement, pour utiliser les résultats de la recherche, il peut financer, au moyen de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, des forums régionaux où l'État fédéral, la province ou le territoire, des dirigeants locaux (GRC, groupes de bénévoles, organismes de services sociaux) ainsi que des victimes de violence familiale pourront se rassembler pour concevoir des solutions adaptées au

²³³ Lors de conversations à bâton rompu, des experts et des praticiens parmi ceux qui connaissent le mieux cette question, y compris M^{me} Martz, du centre d'excellence pour la santé des femmes de la région des Prairies, nous ont confirmé que de tels travaux de recherche seraient nécessaires.

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

contexte local²³⁴. Comme les témoignages recueillis par le comité le démontrent clairement, il y a tout lieu de croire que les solutions au problème de la violence familiale dans le Grand Nord seront passablement différentes des solutions applicables dans les régions rurales du Sud de l'Ontario.

RECOMMANDATION 10-2 : Le comité recommande au gouvernement fédéral de financer de la recherche universitaire et de la recherche appliquée réalisée localement sur les causes de la violence familiale dans les régions rurales du Canada et sur les mesures nécessaires pour lutter contre cette violence. Pour utiliser les résultats de cette recherche, le gouvernement fédéral devrait, à titre de chef de file, se servir de l'un de ses programmes, l'Initiative de lutte contre la violence familiale, pour financer des forums régionaux où l'État fédéral, la province ou le territoire, des dirigeants locaux, des organisations non gouvernementales, des gens fournissant des services de première ligne ainsi que des victimes de violence familiale pourraient se rassembler pour concevoir des solutions adaptées au problème de la violence familiale dans les régions rurales.

Les services d'aide juridique dans les régions rurales du Canada

Le phénomène de la pauvreté a aussi d'autres incidences importantes dans le domaine de la justice. Ainsi, de nombreux Canadiens à faible revenu ne peuvent pas se payer les services d'un avocat pour bénéficier d'une représentation adéquate dans un procès criminel ou dans une procédure civile relevant du droit de la pauvreté, c'est-à-dire lorsque le litige concerne le logement, un problème de dette, le travail, notamment les normes d'emploi ou la santé et la sécurité au travail, ou encore les programmes de maintien du revenu comme l'assurance-emploi, le Régime de pensions du Canada, l'aide sociale et les prestations familiales. Jeanette Savoie, une avocate qui espère pouvoir fonder un cabinet juridique sans but lucratif spécialisé en droit de la pauvreté à Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest, explique ainsi la différence entre la pratique du droit de la pauvreté et la pratique traditionnelle du droit :

Dans la pratique traditionnelle du droit, les clients déterminent eux-mêmes leurs besoins juridiques, confient leurs problèmes à un avocat et lui demandent ce qu'ils veulent. Au contraire, les gens défavorisés sur le plan économique sont souvent peu informés de leurs droits. Ils peuvent aussi ne pas être en mesure de donner suite à leurs revendications juridiques parce que leur vie manque de stabilité, parce qu'ils sont maltraités ou sans abri, parce qu'ils sont analphabètes,

²³⁴ On trouvera de plus amples renseignements sur l'Initiative de lutte contre la violence familiale dans le site Web du ministère de la Justice du Canada, à l'adresse http://www.phac-aspc.gc.ca/ncfv-cnivf/violencefamiliale/initiative_f.html.

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES
RÉGIONS RURALES DU CANADA**

parce qu'ils ont un faible degré de scolarité et, souvent, parce qu'ils sont victimes de discrimination dans leur vie quotidienne à cause de ces facteurs, ou encore parce que leur langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français, ou, enfin, parce qu'ils n'ont pas accès aux ressources et aux moyens de communications dans les collectivités isolées où ils vivent.

– *Témoignages*, 19 février 2008

En théorie, les services d'aide juridique sont conçus pour aider les personnes à faible revenu qui sont impliquées dans des litiges du genre. En pratique, l'aide juridique est souvent limitée. Darren MacLeod, avocat directeur du bureau d'Annapolis Royal du Service d'aide juridique de la Nouvelle-Écosse, est venu dire au comité, par exemple, qu'en raison des contraintes financières, son cabinet ne plaide que dans des affaires criminelles où l'inculpé risque l'incarcération ou dans des affaires importantes de droit familial qui concernent des enfants. Par conséquent, des clients dont la cause relève du droit familial ne trouvent pas d'avocat, comme l'explique M. MacLeod :

Dans la plupart des régions du pays, et en Nouvelle-Écosse tout particulièrement, si vous êtes pauvre et avez une affaire juridique d'un autre ordre à régler, vous devrez vous débrouiller sans l'aide d'un avocat. Ce sera notamment le cas pour un appel du Régime de pensions du Canada, de l'assurance-emploi ou de l'aide sociale, un différend entre propriétaire et locataire ou entre débiteur et créancier, et le partage des biens au moment d'une séparation lorsqu'il n'y a pas d'enfant en cause.

– *Témoignages*, 22 février 2007

À de nombreux endroits dans les régions rurales du Canada s'ajoutent à l'obstacle financier les obstacles que sont le transport, la langue et la culture, en particulier dans les endroits nordiques les plus éloignés du pays. Paul Nettleton, avocat spécialisé en droit de la pauvreté à la Commission des services juridiques du Nunavut, a affirmé devant le comité qu'il était le *seul* avocat spécialisé en droit de la pauvreté au Nunavut, c'est-à-dire sur un territoire occupant le cinquième de la superficie du Canada, où l'avion est le principal mode de transport et où bon nombre de gens se perdent facilement dans les dédales des programmes sociaux conçus pour une autre culture et un autre mode de vie. Voici un extrait de ce que M. Nettleton a déclaré :

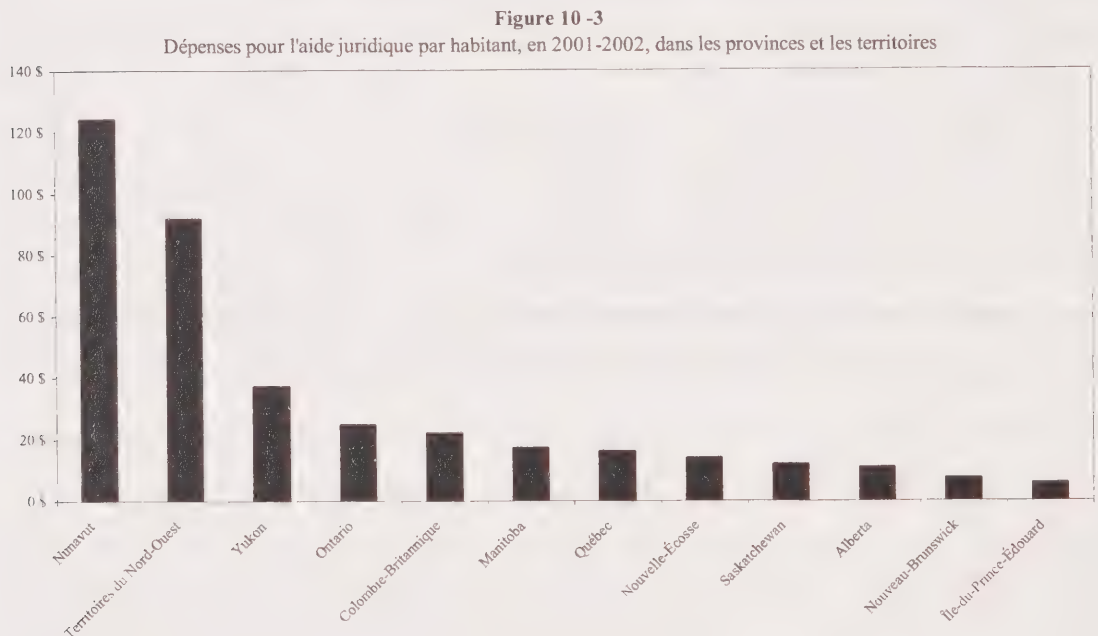
En fait, desservir tout ce territoire c'est un grand défi, non seulement pour moi mais pour tous ceux qui sont impliqués dans la prestation de services juridiques. Prenez ceux qui travaillent dans les tribunaux inuits — moins de 50 p. 100 des collectivités du territoire sont desservies par des travailleurs de tribunaux, parce

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

que nous n'avons simplement pas le financement. Trois avocats œuvrant dans le droit de la famille desservent le territoire entier. Des centaines de demandes nous arrivent au bureau principal — qui est situé à Gjoa Haven — et beaucoup d'autres demandes nous arrivent chaque jour de toutes sortes de clients qui ont des problèmes touchant le logement, l'accès à la garde d'enfants, et la pension alimentaire. Pour ce qui est de notre capacité de financer les services qu'il faut pour desservir ce vaste territoire, nous sommes dans une situation de crise.

— *Témoignages*, 21 février 2008

Les statistiques viennent corroborer ce que dit M. Nettleton. Les dépenses *par habitant* pour l'aide juridique dans les trois territoires dépassent largement les dépenses semblables dans les provinces, comme le montre la figure 10-3.



Source : Karen Hindle et Philip Rosen, *L'aide juridique au Canada*. Bibliothèque du Parlement, publication PRB 04-38F. Le graphique n'est pas tiré tel quel de cette publication. Aucune donnée n'étant disponible pour Terre-Neuve-et-Labrador.

Que peut faire le gouvernement fédéral pour remédier à cette situation? Bien que l'administration de la justice soit de compétence provinciale ou territoriale, le gouvernement fédéral participe au financement de l'aide juridique depuis 1972, année où il a conclu pour la première fois des accords de partage des coûts avec les provinces. Dans ces accords, il s'engageait à fournir un maximum de 50 cents par habitant et par province pour l'aide juridique concernant les procédures criminelles. Dans le cas des

procédures civiles, il s'engageait à financer l'aide juridique au moyen du Régime d'assistance publique du Canada, qui prévoyait un partage égal des coûts. Depuis qu'on a aboli ce régime en 1995, il est difficile de déterminer quelles sommes le gouvernement fédéral fournit exactement pour l'aide juridique concernant les procédures *civiles*, puisque l'argent est transféré aux provinces sous forme de financement global, sans condition, dans le cadre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Les provinces peuvent employer comme bon leur semble l'argent destiné prétendument à l'aide juridique. La contribution fédérale au financement de l'aide juridique pour les procédures *criminelles* a fluctué, quant à elle, depuis le milieu des années 1990. Elle a baissé dans la dernière partie de cette décennie pour atteindre un creux de 79,8 millions de dollars, puis elle a augmenté de nouveau pour atteindre un sommet de 124,7 millions de dollars en 2004-2005. Récemment, elle s'est stabilisée autour de 120 millions de dollars par année.

En dépit des augmentations récentes du financement de l'aide juridique pour les procédures *criminelles*, on déplore un peu partout le sous-financement du système canadien d'aide juridique. En 2002, par exemple, des avocats de l'Ontario ont organisé des « grèves sauvages » parce qu'ils étaient mal payés. En Colombie-Britannique, le barreau a censuré le procureur général de la province pour avoir réduit le financement accordé à l'aide juridique²³⁵. Des juges de la Cour suprême du Canada ont réclamé du gouvernement fédéral ainsi que des provinces et des territoires une augmentation des sommes allouées à l'aide juridique. Voici par exemple ce qu'écrivait à ce sujet Louise Arbour, du temps où elle était juge. « La population n'a certainement pas l'impression que l'aide juridique est aussi menacée que le système de santé, mais nous ne devons pas attendre que ce soit le cas. Personne ne protestera publiquement pour obtenir le financement de l'aide juridique. Mais je crois que, dans une société qui s'appuie sur une base juridique de plus en plus complexe pour régler l'ordre social, on ne peut priver les gens d'aide juridique.²³⁶ »

²³⁵ Karen Hindle et Philip Rosen, *L'aide juridique au Canada*, publication PRB 04-38F de la Bibliothèque du Parlement, p. 25.

²³⁶ Kirk Makin, « Crisis in Legal Aid Dire, Arbour Warns », *The Globe and Mail*, 2 mars 2002, p. A1.
[traduction obtenue dans la version française de la publication de Hindle et Rosen]

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

Récemment, à l'été 2007, les 10 ministres de la Justice des provinces sont venus sur la Colline du Parlement demander des augmentations du financement de l'aide juridique²³⁷. En novembre 2007, les ministres provinciaux et territoriaux de la Justice et les procureurs généraux ont émis un communiqué disant que « les problèmes d'accès au système de justice que connaissent les Canadiens, en particulier les enfants et les femmes vulnérables » figuraient parmi leurs « principales priorités ».²³⁸ Le communiqué disait également ce qui suit :

[L]'aide juridique est un élément essentiel permettant aux Canadiens d'avoir accès à la justice. En particulier, les ministres provinciaux et territoriaux ont exhorté le ministre fédéral de la Justice à reconnaître que la prestation des services d'aide juridique aux Canadiens est une responsabilité partagée, à augmenter le financement fédéral de l'aide juridique en matière criminelle et à fournir un nouveau financement pour l'aide juridique en matière civile. Le ministre fédéral de la Justice a expliqué que le soutien des familles est un domaine prioritaire pour le gouvernement fédéral. En outre, il a indiqué qu'il s'engage à signaler au ministre fédéral des Finances les préoccupations des provinces et des territoires à l'égard de l'aide juridique en matière civile et il a encouragé les ministres provinciaux et territoriaux à faire de même auprès de leur ministre des Finances.

Comme l'indiquent les témoignages de M^{me} Savoie et de M. Nettleton, l'offre de services juridiques dans les territoires et dans les autres régions nordiques éloignées est compliquée en raison des grandes distances ainsi que des barrières linguistiques et culturelles. Depuis 1996, le gouvernement fédéral a contribué au financement de l'aide juridique dans les territoires au moyen de ce qu'on appelle les Ententes sur l'accès à la justice²³⁹. Ces ententes sont conçues pour tenir compte des difficultés particulières au Grand Nord. Selon le ministère de la Justice du Canada, « il faut trouver des moyens innovateurs de planifier et de dispenser les services reliés à la justice dans les trois territoires du Canada parce qu'il s'agit de régions à population faible où les distances entre localités sont considérables et qu'il existe dans ces régions des traditions culturelles

²³⁷ Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, *Provinces Call for Increased Federal Funding For Legal Aid*, communiqué du 21 juin 2007 disponible à l'adresse <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2007/just/0621n09.htm>.

²³⁸ Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, *Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la justice et de la sécurité publique se réunissent*, communiqué no 830-926/004k, 16 novembre 2007, http://www.scics.gc.ca/cinfo07/830926004_f.html.

²³⁹ Le financement prévu dans ces ententes est fourni dans le cadre du Programme d'aide juridique, du Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones et du Programme de vulgarisation et d'information juridiques du ministère de la Justice du Canada.

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES
RÉGIONS RURALES DU CANADA**

et communautaires distinctes et des différences linguistiques marquées »²⁴⁰. La somme consacrée à ces ententes stagne à environ 4,9 millions de dollars depuis 2003-2004, malgré la forte augmentation des besoins en aide juridique constatée par les témoins entendus par le comité. David Wilman a présenté au comité une liste de statistiques déprimantes qu'il a tirées d'un article du *Globe and Mail* intitulé « In Nunavut, an Epidemic of Violence and Despair » (au Nunavut, une épidémie de violence et de désespoir) et qui illustrent bien le contexte engendrant le besoin pressant d'aide juridique. Voici l'extrait en question du témoignage de M. Wilman :

Les décès par suicides sont 8,3 fois plus élevés que la moyenne nationale²⁴¹, et 40 fois plus élevés que la moyenne nationale chez les hommes de 15 à 24 ans. Le revenu médian, à 49 000 \$, est inférieur d'environ 10 000 \$ au revenu médian national, qui est de 58 000 \$²⁴². [...] Pour le taux de diplomation au niveau secondaire, il est de 25,6 p. 100 comparativement à 75,6 p. 100 ailleurs au Canada. La mortalité infantile est de 16,1 par 1 000 naissances, comparée à 5,3 par 1 000 naissances, à l'échelle nationale. L'âge de la population est bien inférieur à la moyenne nationale et une très faible partie de la population est âgée de 65 ans ou plus. [...] Les taux de criminalité concernant les homicides, les voies de fait et les agressions sexuelles sont respectivement 3,5, 6 et 8 fois plus élevés que la moyenne nationale.

– *Témoignages*, 21 février 2008

Dans son témoignage, M. Nettleton a recommandé au gouvernement fédéral de fournir un financement qui permettrait au moins de rattraper le retard accumulé pour répondre aux demandes soumises à la Commission des services juridiques du Nunavut. Voici les propos de M. Nettleton à ce sujet :

Une des questions que nous devons régler c'est l'arriéré, particulièrement dans le domaine du droit de la famille. C'est tout à fait inacceptable que des centaines de demandes d'aide soient tout simplement posées sur un bureau à Gjoa Haven. Nous n'avons même pas les ressources qu'il faut pour attribuer ces dossiers. L'année dernière, étant donné notre budget limité, le manque à gagner était de quelque 700 000 \$. Là encore, nous avons pris plus d'engagements. Je m'attends à ce que le manque à gagner s'accroisse avec le nouveau budget. Il faut

²⁴⁰ Ministère de la Justice du Canada, *Ententes sur l'accès à la justice*, <http://canada.justice.gc.ca/fra/pi/dgp-pb/ente-arr/acces.html>.

²⁴¹ Compte tenu des chiffres contenus dans l'article, la proportion est en fait de 8.9 fois la moyenne nationale. Voir Katherine Harding, « In Nunavut, an epidemic of violence and despair », *Globe and Mail*, 13 janvier 2007, p. A1. Avec un reportage de Dawn Walton.

²⁴² Les revenus médians indiqués dans l'article du *Globe and Mail* sont en réalité de 49 900 \$ et de 58 100 \$. Voir Alex Dobrota, « Optimistic fresh start has gone unrealized; New government faces old problems », *Globe and Mail*, 13 janvier 2007, p. A7.

CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES RÉGIONS RURALES DU CANADA

premièrement qu'on reconnaisse que le gouvernement fédéral doit s'occuper de nos besoins financiers, et deuxièmement, il faut que le gouvernement collabore avec nous pour voir le financement qui serait nécessaire pour appuyer les services juridiques dans le territoire.

– *Témoignages*, 21 février 2008

Le comité croit que le gouvernement fédéral doit agir rapidement pour permettre au Nunavut de rattraper le retard accumulé dans le traitement des demandes d'aide juridique au Nunavut et ailleurs dans les territoires. Il croit aussi que les gouvernements doivent faire tout ce qu'ils peuvent pour réduire les barrières financières et culturelles qui empêchent les gens d'avoir accès à la justice, qu'il s'agisse de procédures criminelles ou civiles.

RECOMMANDATION 10-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral augmente le financement accordé dans le cadre des Ententes sur l'accès à la justice d'éliminer l'arriéré des dossiers d'aide juridique dans le Nord du pays. Il recommande également que le gouvernement fédéral augmente le financement des services d'aide juridique au civil et au criminel. La formule de financement des services d'aide juridique au civil devrait être la même que pour les services d'aide juridique au criminel.

Conclusion

Il est difficile de brosser un portrait fidèle du problème de la criminalité dans les régions rurales du Canada. Le rapport de la GRC sur le crime organisé dans les régions rurales du Canada déplore le manque de données adéquates sur la criminalité dans ces régions, qui constituent une vaste étendue géographique où habitent, faut-il le rappeler, presque six millions de Canadiens, soit presque 20 % de la population du Canada. Il est inacceptable qu'on en sache si peu sur les activités illégales dans ces régions, car ces activités peuvent avoir des conséquences multiples au Canada, en milieu rural et en milieu urbain. Les recommandations du comité visent à combler ce vide.

Le comité croit en outre qu'il est important de souligner les liens entre la criminalité dans les régions rurales du Canada et d'autres problèmes faisant l'objet du présent rapport. Comme nombre de témoins l'ont indiqué devant le comité, les activités criminelles dans les régions rurales du Canada ont souvent comme origine la décroissance économique dans ces régions, la nature saisonnière d'une bonne partie des emplois qu'on y trouve et, bien entendu, le dépeuplement rural. Ces tendances rongent le

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 10 : LA CRIMINALITÉ ET LE SYSTÈME DE JUSTICE DANS LES
RÉGIONS RURALES DU CANADA**

tissu social des collectivités rurales et créent des carences dans des services et des activités comme ceux du secteur bénévole, du secteur coopératif et des entreprises d'économie sociale ainsi que, bien sûr, dans les activités sportives et récréatives, qui pourraient réduire la violence. La grave pénurie de services d'aide juridique dans les régions rurales du Canada ne fait évidemment qu'accentuer ces tendances. Marjory Gaouette nous a rappelé l'existence de ces liens dans son témoignage devant le comité à Kapuskasing, en Ontario :

En plus de la sensibilisation à la violence faite aux enfants, aux facteurs qui y contribuent et aux mesures à prendre pour y mettre fin, ces réseaux sociaux sont indispensables pour faire participer les gens. C'est ce qui s'effondre dans les collectivités rurales au chapitre de la pauvreté et de l'accès aux services. Ce qui importe, ce n'est pas d'avoir les services, mais de pouvoir y accéder. Il ne s'agit pas seulement d'emmener les gens au centre récréatif. Lorsqu'ils y sont, qu'en est-il des frais d'utilisation? Tout est interrelié. Vous devez satisfaire vos besoins fondamentaux et avez besoin de ce réseau social pour vous maintenir en bonne santé et actif.

– *Témoignages*, 29 mars 2007

CHAPITRE 11 : L'IMMIGRATION – REPEULER LE CANADA RURAL

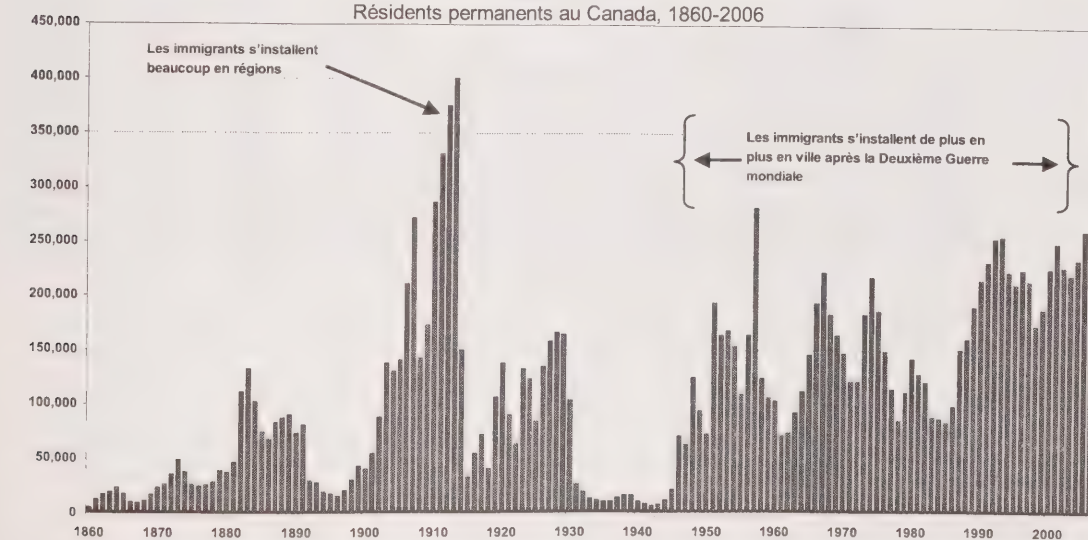
Une fois que vous commencez à attirer des immigrants, vous obtenez un effet de multiplication qui fait que d'autres immigrants encore viennent, ce qui rend la collectivité plus vivable, car elle peut compter sur davantage de services. Le problème, c'est que nombre de collectivités rurales ne comptent pas d'immigrants et qu'elles éprouvent de la difficulté à en attirer.

– Mark Partridge, professeur adjoint,
Département d'économie agricole, Université de la Saskatchewan,
Témoignages, 26 octobre 2006

C'est une évidence : le Canada est un pays qui s'est bâti sur l'immigration. Ce qu'on sait peut-être moins cependant, c'est qu'avant la Deuxième Guerre mondiale, les immigrants s'installaient pour une large part dans les régions rurales. La figure 11-1 donne les chiffres annuels de l'immigration au Canada, de 1860 à 2006. La première grande vague d'immigrants, au début du XX^e siècle, s'est installée en bonne partie dans les campagnes, contribuant à peupler notamment de vastes territoires de l'Ouest, et dans une moindre mesure, du nord du Québec et de l'Ontario.

Figure 11-1

Résidents permanents au Canada, 1860-2006

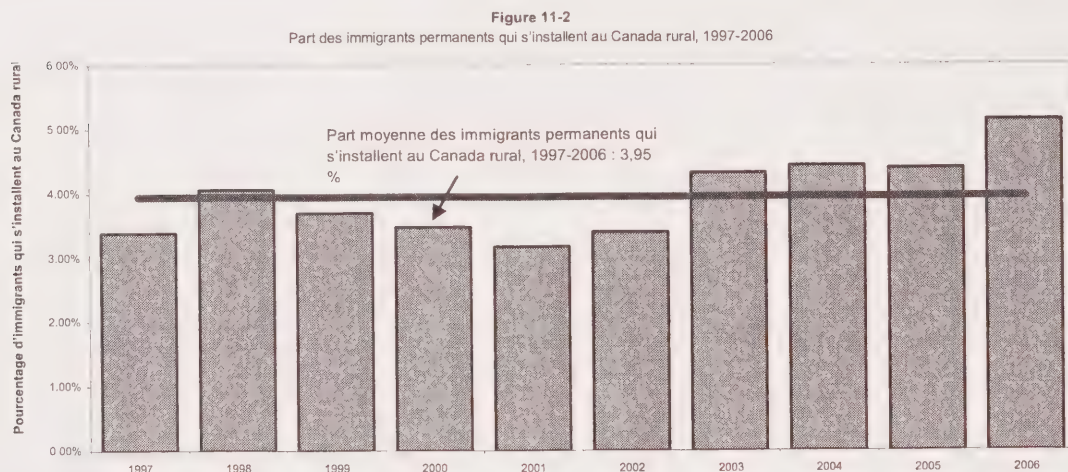


Source : Bibliothèque du Parlement, à partir de données de Citoyenneté et immigration Canada, Faits et chiffres 2006 : Aperçu de l'immigration – Résidents permanents et temporaires

Après la Deuxième Guerre mondiale cependant, les immigrants ont fortement privilégié les villes. D'un point de vue démographique, ce phénomène et notre faible taux de fécondité depuis une génération, expliquent la part décroissante de la population rurale par rapport à la population totale du Canada. En d'autres mots, ce déclin ne s'explique

pas tant par l'exode rural au profit des villes – ce qui bien sûr, se produit dans de nombreuses régions –, mais par le fait que les villes attirent presque tous les nouveaux immigrants du Canada. Comme nous le signale Larry Bourne, professeur de géographie à l'Université de Toronto, « c'est la capacité des collectivités d'attirer et de garder les migrants qui détermine leur croissance » (*Témoignages*, 27 mars 2007)

Pour illustrer la situation, la figure 11-2 présente le mode de peuplement rural depuis 1997. En moyenne, seulement 4 % des nouveaux arrivants s'installent en région rurale, alors que 96 % choisissent nos grandes agglomérations très peuplées et étalées²⁴³. Cela veut dire qu'en moyenne, seulement 9 000 des 225 000 immigrants qui arrivent au pays chaque année s'installent hors des grandes villes, malgré le besoin pressant de main-d'œuvre spécialisée dans beaucoup de régions rurales, besoin que les citoyens canadiens sont peu susceptibles de combler par la migration interne.



Source : Bibliothèque du Parlement, à partir de données de Citoyenneté et immigration Canada, Faits et chiffres 2006 : *Aperçu de l'immigration – Résidents permanents et temporaires*

²⁴³ Dans notre contexte, « rural » est défini comme tout ce qui se trouve à l'extérieur des zones métropolitaines de recensement et des agglomérations de recensement identifiées et définies par Statistique Canada dans le Recensement de 1996. Ainsi, à l'Île-du-Prince-Édouard, est « rural » tout ce qui se trouve à l'extérieur de Charlottetown. En Saskatchewan, « rural » s'entend de toutes les régions hors de Regina et de Saskatoon. Ailleurs, la définition de « rural » est parfois différente. Ainsi, une étude de Statistique Canada datée de juin 2004 constate que les régions à prédominance rurale – suivant une définition de l'OCDE de « rural » – ont attiré environ 12 000 migrants en 2001 et en 2002, soit 4 000 de plus que selon la définition que nous utilisons. Roland Beshiri, « Les immigrants au Canada rural : une mise à jour de 2001 », *Bulletin d'analyse – Régions rurales et petites villes du Canada*, vol. 5, n° 4 (juin 2004).

Elaine Noonan, directrice exécutive du Secrétariat de la population à l'Île-du-Prince-Édouard, nous décrit la pénurie de main-d'œuvre dans sa province essentiellement rurale :

L'an dernier, un pêcheur, en fait un producteur de moules, a dû garder à quai quelques-uns de ces bateaux parce qu'il n'avait trouvé personne pour travailler à bord durant l'automne. Par ailleurs, les agriculteurs tentaient de récolter leurs pommes de terre. Nous avons eu du très mauvais temps cet automne-là. En effet, il a beaucoup plu durant le mois d'octobre et le sol était très détrempé. Les producteurs étaient sur le bord de la panique et tentaient de trouver plus de travailleurs, mais il n'y en avait pas.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Obstacles à l'installation en région rurale

Les immigrants sont attirés par nos villes pour plusieurs raisons qui se renforcent (l'encadré 11.1 décrit les efforts d'une localité pour surmonter ces obstacles). D'abord, ils vont normalement là où ils sont le plus susceptibles de trouver de l'emploi. Comme nous l'avons noté dans notre rapport intérimaire, le taux de chômage est souvent beaucoup plus élevé en région rurale qu'en ville; cette situation tient à une longue tendance à substituer le capital à la main-d'œuvre dans la grande industrie rurale, et au fait que la plupart des nouveaux emplois se créent en ville. Ensuite, les immigrants cherchent à s'installer là où ils ont des amis, des parents ou des réseaux culturels : généralement là où leur communauté est déjà considérable et concentrée, c'est-à-dire dans les villes. Comme le dit sans détour Elaine Noonan, « [D]ans les rues de Charlottetown, la présence de minorités visibles ne saute pas aux yeux. Pourtant, cela est en train de changer. En fait, il y a ici un bon nombre de cultures différentes. Je pense que plus de 90 cultures ethniques sont représentées, mais en très petits nombres dans beaucoup de ces groupes. » (*Témoignages*, 20 février 2007)

David Marit, président de la Saskatchewan Association of Rural Municipalities (SARM), nous a dit que les liens de la culture et du sang exercent souvent une influence décisive, même sur les immigrants assez audacieux pour s'installer en zone rurale. « Même en Saskatchewan, nous constatons que, si l'on accueille des immigrants, peu importe leur nombre — et nous pourrions en débattre toute la soirée —, les politiques du système d'immigration leur permettent de ne rester qu'une brève période. Ils migreront

vers Toronto, Montréal, Vancouver, Calgary ou Edmonton, là où se trouvent leurs amis, leur famille. » (*Témoignages*, 27 février 2007)

Encadré 11-1 : Une communauté prend son avenir en main : le Carrefour d'immigration rurale de Saint-Léonard

Premier centre d'immigration francophone créé hors du Québec en 2005, le Carrefour d'immigration rurale de Saint-Léonard a eu des retombées démographiques, économiques et sociales dans cette petite ville du Nouveau-Brunswick et dans les environs. Il a favorisé l'intégration de 16 immigrants, dont 4 enfants d'âge scolaire, dans une localité de seulement 1 352 habitants. Il a également inspiré Wellington, à l'Île-du-Prince-Édouard (région d'Évangéline) et Whitehorse au Yukon.

Les nouveaux résidents ont acheté trois maisons, participé au marché agricole local, ouvert une entreprise et un restaurant et créé un programme de mentorat pour d'autres nouveaux venus. Leur présence a contribué à sensibiliser la population aux autres cultures et aux autres modes de vie. Ainsi, les élèves de l'endroit ont monté une pièce à 40 personnages sur l'importance du respect des différences. Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer les difficultés rencontrées par le Carrefour. Après la visite du Comité, l'un de ses employés, Juan Manuel Toro Lara, a produit un rapport qui présente quatre obstacles majeurs aux efforts du Carrefour pour attirer des immigrants permanents dans la région.

Comme beaucoup d'autres villages, Saint-Léonard n'a pas d'accès direct au transport public, aux hôpitaux et aux bureaux du gouvernement : ces services sont plus accessibles aux immigrants en ville. Deuxièmement, malgré les efforts louables du Carrefour et de nombreux Léonardais, les immigrants ont trouvé difficile de s'adapter à une population francophone très homogène. Ils ont eu du mal, par exemple, à former de nouveaux réseaux sociaux ou à s'intégrer à ceux qui existent à cause de la résistance locale aux changements, en particulier quand le changement prend la forme d'immigrants. La crainte du changement est aggravée par le fait que l'immigration n'est vue par beaucoup que comme un outil économique et non comme une source de renouveau culturel pour la communauté. Troisièmement, certains immigrants attirés au départ à Saint-Léonard ont dû partir parce qu'ils n'ont pu y trouver un emploi stable. Dans la région, le travail est souvent saisonnier, en forêt ou dans la culture de la pomme de terre. Enfin, les immigrants de Saint-Léonard ont connu le problème de la reconnaissance des compétences qui touche les immigrants autant à la campagne qu'en ville.

Sources :

Information et communication fournies par le Carrefour au Comité, au moment de sa visite à Saint-Léonard le 21 février 2007. Voir également Juan Manuel Toro Lara, « L'immigration à Saint-Léonard, Nouveau-Brunswick, l'expérience du Carrefour d'immigration rurale », présentation à la 11^e Conférence internationale Metropolis à Lisbonne, au Portugal,
www.ceg.ul.pt/metropolis2006/WorkshopPresentations/Gulbenkian/JuanManuelToro_metropolis2006.pdf

Un troisième obstacle à l'immigration rurale, c'est que beaucoup de nos immigrants proviennent des villes et ont donc plus d'affinités pour nos centres urbains. Notre rapport traite en détail de cet obstacle plus loin²⁴⁴. Quatrième et dernier obstacle, l'absence de

²⁴⁴ En 2007, le Québec a créé la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (Commission Bouchard-Taylor) pour étudier ce qui est un degré raisonnable d'accommodement aux pratiques culturelles des nouveaux immigrants. Le débat sur l'accommodement raisonnable a des sources diverses mais a été déclenché en partie par l'adoption du code de conduite municipal d'Hérouxville (1 235 habitants en 2006, en baisse de 3,1 % par rapport à 2001), qui interdit,

l'enseignement de base en anglais ou en français langue seconde, ainsi que l'absence de services culturels et de services de l'État en région rurale présentent un obstacle de taille aux immigrants qui s'installent ou envisagent de s'installer dans le Canada rural.

Survol de la politique canadienne d'immigration

Comme le montre l'exemple du Carrefour d'immigration rurale (encadré 11 1), les obstacles à l'arrivée des immigrants en région rurale sont considérables. Ces mêmes obstacles peuvent cependant aider à entrevoir quelles politiques pourraient être envisagées pour encourager davantage d'immigrants à s'établir en zone rurale. Dans la prochaine section, notre rapport examine comment le Manitoba et certaines de ses localités rurales ont conçu des politiques qui encouragent les immigrants à s'installer dans des collectivités rurales. Voyons d'abord brièvement comment fonctionne l'immigration au Canada.

Contrairement à tant d'autres sujets traités dans ce rapport, l'immigration est un domaine où la responsabilité fédérale est claire. Selon l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement fédéral et les provinces ont des pouvoirs législatifs concurrents en matière d'immigration; cependant, les provinces ne peuvent adopter une loi incompatible avec une loi du Parlement du Canada. La relation entre le gouvernement fédéral et les provinces a évolué avec le temps. Depuis la fin des années 1990 par exemple, les provinces exercent de plus en plus d'influence dans le choix des immigrants, avec notamment le Programme des candidats des provinces (PCP). Ce programme permet aux provinces autres que le Québec²⁴⁵ de choisir des candidats à l'immigration selon leurs propres critères, afin de répondre à des besoins particuliers en matière d'investissement ou de main-d'œuvre. Les employeurs locaux peuvent ainsi demander à la province de recruter des travailleurs étrangers en réponse à des pénuries particulières de main-d'œuvre. En outre, certaines provinces ciblent, aux termes du PCP,

entre autres choses, la lapidation des femmes, mesure qui a attiré beaucoup l'attention des médias au Québec, au pays et dans le monde.

²⁴⁵ Le Québec jouit à cet égard de plus vastes pouvoirs et d'une plus grande indépendance en vertu de l'Accord Canada-Québec sur l'immigration. Entre autres choses, cet Accord garantit au Québec le droit de fixer le nombre de ses immigrants, d'établir des critères financiers pour les parrains et de choisir des immigrants indépendants selon un système de points déterminé par la province mais qui, en pratique, ressemble beaucoup au système fédéral.

les immigrants désireux de créer une entreprise ou de faire un investissement considérable. Si à ce jour le nombre d'immigrants arrivés au Canada grâce au PCP est relativement modeste, il augmente constamment. En 2005, 5,3 % des immigrants sont venus au Canada en vertu de ce programme, comparativement à 0,6 % en 2000.

Les immigrants du PCP relèvent de la catégorie dite économique : il s'agit surtout de travailleurs qualifiés ou de gens d'affaires qui ont des actifs, une expérience d'entrepreneur considérable, ou les deux. En 2006, environ 55 % des immigrants au Canada entraient dans cette catégorie. Le reste est constitué par deux autres catégories : la catégorie du regroupement familial, permettant aux membres de la famille élargie de venir s'installer au Canada, et la catégorie des réfugiés, constituée de personnes qui doivent se réinstaller à cause de persécutions, de guerres, ou d'atteinte grave aux droits de la personne. En 2006, environ 28 % des nouveaux venus au Canada se trouvaient dans la catégorie familiale, tandis que 12,9 % entraient dans la catégorie des réfugiés²⁴⁶.

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* a notamment pour objectif de « favoriser le développement économique et la prospérité du Canada et de faire en sorte que toutes les régions puissent bénéficier des avantages économiques découlant de l'immigration²⁴⁷ ». Voilà pourquoi les immigrants de la catégorie économique constituent généralement l'essentiel de nos nouveaux arrivants chaque année. Comme l'extrait de la Loi l'implique, le gouvernement fédéral est chargé de répartir les avantages de l'immigration à l'échelle du pays, y compris, pensons-nous, dans les régions rurales.

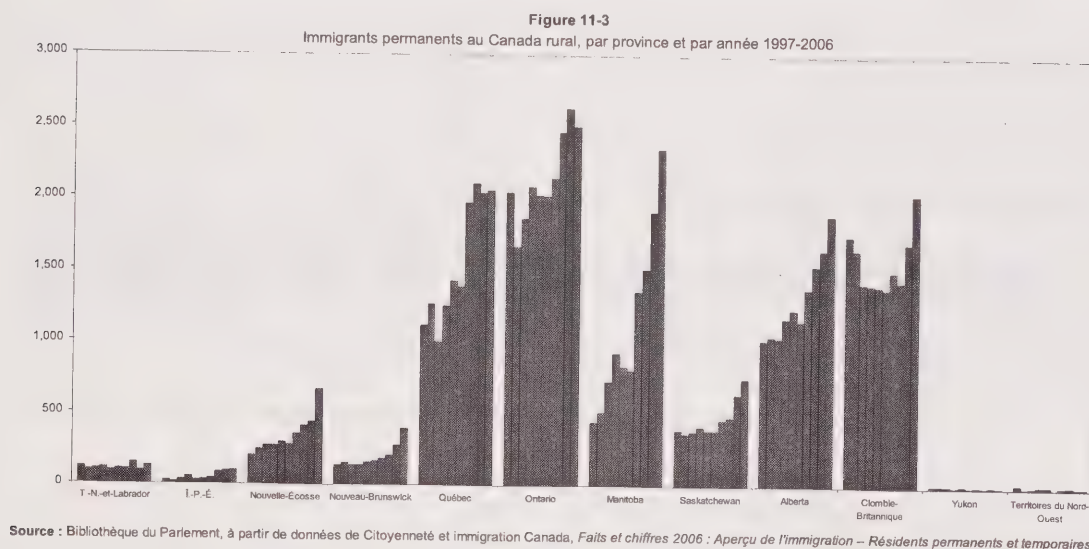
La réussite du Manitoba

Comme on l'a dit en début de chapitre, depuis la Deuxième Guerre mondiale, l'immigration n'a pas été également « partagée au Canada » entre les grandes villes et les régions rurales. Les moyennes nationales indiquées à la figure 11 2 gommant d'importantes différences provinciales. Les figures 11-3 et 11-4 ventilent les données de deux façons. La figure 11 3, qui présente le chiffre brut des immigrants permanents installés en région rurale, montre que depuis 1997, les trois provinces les plus peuplées -

²⁴⁶ The balance, 4.1%, were not classified. Source: Citizenship and Immigration, *op cit*, p. 11.

²⁴⁷ Immigration and Refugee Protection Act, 2001, Section 3(c) available at : <http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cs/I-2.5///en>

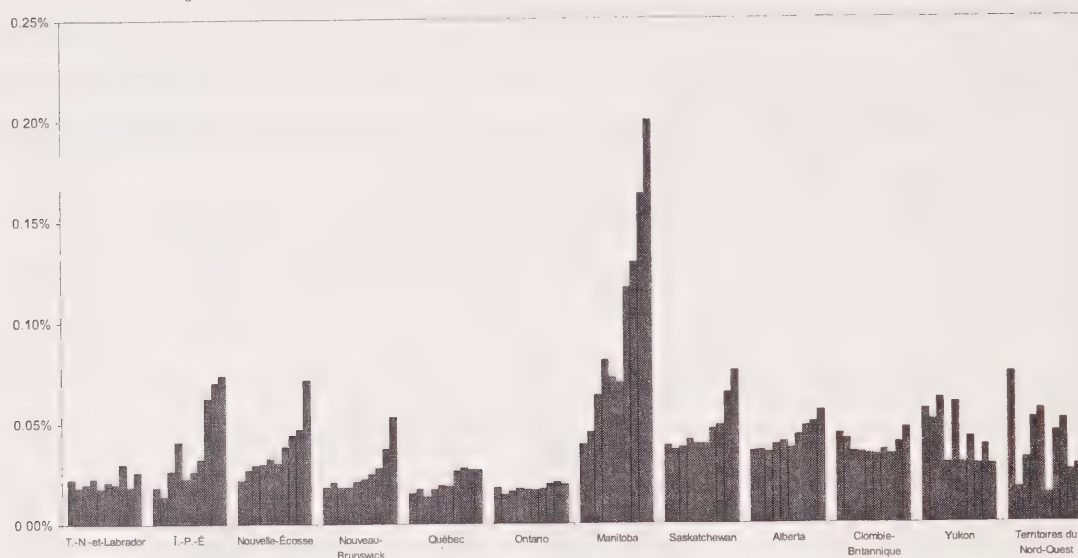
Ontario, Québec et Colombie-Britannique - ont attiré le plus grand nombre d'immigrants en région rurale au pays. Ce résultat n'est guère surprenant, puisque ces trois provinces sont également les trois premières destinations de *tous* les nouveaux immigrants au pays. Ce qui est étonnant, c'est qu'en 2003, le Manitoba a accueilli davantage d'immigrants en région rurale que toutes les autres provinces sauf l'Ontario.



La figure 11-4 donne plus de relief aux mêmes données, en indiquant le nombre d'immigrants qui s'installent en région rurale par rapport à la population provinciale totale. Ce rapport s'est accru légèrement dans plusieurs provinces, mais le Manitoba a connu de loin les augmentations les plus fortes et les plus constantes entre 1997 et 2006. Le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique n'ont par contre fait à peu près aucun progrès dans l'augmentation du nombre d'immigrants (par rapport à la population totale) qui se sont installés en zone rurale.

Figure 11-4

Immigrants au Canada rural, par province et par année, en pourcentage de la population provinciale, 1997-2006



Source : Bibliothèque du Parlement, à partir de données de Citoyenneté et Immigration Canada, Faits et chiffres 2006 : Aperçu de l'immigration – Résidents permanents et temporaires

L'encadré 11-2 explique comment le Manitoba a réussi ce progrès remarquable en utilisant le PCP et en exploitant les vigoureux efforts du milieu pour recruter des immigrants dans les collectivités rurales. Aux audiences du comité à Steinbach, Robert Annis, directeur de l'Institut d'aménagement rural à l'Université de Brandon et auteur de plusieurs études sur l'immigration rurale au Manitoba, met en lumière la réussite de Steinbach :

Steinbach est comme un aimant pour les immigrants qui souhaitent s'installer dans une région rurale. Brandon est en train de le devenir aussi, en grande partie en raison de l'usine des Aliments Maple Leaf. Si elle décide d'ajouter un deuxième quart de travail, cela créera une très forte demande de main-d'œuvre qui n'est pas disponible dans la région. Voilà l'exemple d'une collectivité qui s'est engagée dans une stratégie de développement économique en quelque sorte ou qui sert de ressource pour l'industrie ou le secteur des affaires qui veulent attirer des immigrants. Le Programme des candidats des provinces est un moyen pour elle de s'engager plus activement et il donne des résultats.

– *Témoignages*, 9 mars 2007

Encadré 11-2 :

Comment le Manitoba a réussi à attirer des immigrants à la campagne

De 1997 à 2006, le nombre d'immigrants dans le Manitoba rural a quintuplé, passant de 446 à 2 513. La province accueille aujourd'hui presque autant d'immigrants en secteur rural que l'Ontario, qui compte plus de 10 fois plus d'habitants sur un territoire 50 % plus grand. Comment le Manitoba s'y est-il pris? Personne n'a de réponse précise, mais le succès du Manitoba reposerait largement sur deux mesures.

D'abord, la province utilise le Programme des candidats des provinces (PCP) pour cibler des populations compatibles avec la vie rurale. Ainsi, en 2004, près du tiers (28,4 %) des candidats immigrants choisis par la province ont élu domicile hors de Winnipeg. Deuxièmement, plusieurs municipalités rurales du Manitoba ont joué un rôle important dans le recrutement et la fidélisation des immigrants. Ainsi, à Steinbach (11 066 habitants en 2006, en hausse de 20 % par rapport à 2001) et Winkler (9 106 habitants en 2006, en hausse de 14,6 % par rapport à 2001), les mennonites ont recruté des membres de leur communauté à l'étranger pour travailler en agriculture ou pour des postes dans l'industrie manufacturière ou le camionnage, en expansion dans la région.

En avril 2005, l'Institut d'aménagement rural de l'Université de Brandon, subventionné par Citoyenneté et Immigration Canada, a effectué l'étude de quatre localités qui ont fait campagne pour recruter des immigrants : la région de Parkland (vaste territoire couvrant trois divisions de recensement dans l'ouest du Manitoba), Portage la Prairie (6 793 habitants en 2006, inchangé par rapport à 2001), Steinbach et Winkler. De cette recherche, l'Institut tire les leçons suivantes :

- Une masse critique d'immigrants accroît le potentiel d'une arrivée soutenue d'immigrants.
- Préciser le rôle des personnes chargées de l'immigration dans la municipalité sert à toutes les étapes de l'arrivée, de l'installation et de l'intégration de l'immigrant. La municipalité doit notamment avoir un plan en cinq étapes.
 - Étape 1 : Démarrage – Identifier les intervenants, créer les comités, contacter la province et le fédéral et apprendre des autres;
 - Étape 2 : Évaluation des capacités – vérifier que tout est prêt au niveau local, étudier les infrastructures, l'économie;
 - Étape 3 : Établissement du plan – objectifs, contacts, efforts pour accueillir les arrivants et promouvoir l'esprit communautaire;
 - Étape 4 : Mise en œuvre – promouvoir le plan, coordonner les visites exploratoires, mobiliser les bénévoles, partager l'information;
 - Étape 5 : Évaluation – consulter, réviser et faire rapport.
- La stratégie d'immigration doit envisager l'installation et l'intégration à long terme des nouveaux venus.
- L'emploi demeure crucial pour attirer et retenir les immigrants.
- Le PCP est un outil précieux pour les entreprises rurales incapables par ailleurs de répondre à leurs besoins en personnel, qui disposent ainsi de compétences et d'un savoir difficiles à obtenir dans le bassin de main-d'œuvre local.
- Les municipalités doivent remettre en question certaines prémisses sur leur capacité culturelle et linguistique avant de réaliser une stratégie d'immigration visant un groupe démographique particulier.
- Les nouveaux venus sont généralement impressionnés par le travail des bénévoles à leur égard : agents d'installation, enseignants, groupes religieux, voisins, et la population dans son ensemble.
- Les liens et les contacts personnels facilitent l'ancrage, l'identification et l'intérêt pour une région.

Dans la même veine, Diane Martz, directrice de la recherche au Centre d'excellence pour la santé des femmes de la région des Prairies, a cité l'exemple de Humboldt en Saskatchewan (4 998 habitants en 2006, en baisse de 3,2 % par rapport à 2001) dont

l'importante communauté d'origine allemande et ukrainienne collabore avec les employeurs locaux pour le recrutement de travailleurs étrangers :

Encore une fois, dans la région autour de Humboldt, qui revient tout le temps, les gens ont adopté une perspective très active à cet égard. Un employeur en particulier va recruter en Ukraine. On admet aussi que, si on fait venir les gens ici, il faut travailler avec les localités pour qu'elles soient accueillantes. Les nouveaux arrivants doivent être accueillis et intégrés à la collectivité. Des assemblées régionales ont maintenant pour thème la manière de favoriser l'immigration dans la région. Il y a encore beaucoup de travail à faire à l'échelle communautaire, pour que les gens trouvent cela attrayant.

– *Témoignages*, 23 novembre 2007

David Marit du SARM nous a parlé de la municipalité de Kinistino (643 habitants en 2006, en baisse de 8,4 % par rapport à 2001) dans le centre de la Saskatchewan, qui est également allée à l'étranger pour recruter des travailleurs et de nouveaux habitants :

Des représentants de la communauté de Kinistino se sont rendus dans ce pays, d'où un vendeur de machinerie agricole a ramené huit mécaniciens qui ne travaillaient pas dans leur domaine auparavant. Tous gagnent maintenant beaucoup d'argent comme mécaniciens de machinerie lourde dans une entreprise d'équipement agricole, et ils adorent leur travail. Ils se sont tous établis dans une communauté où la culture ukrainienne est très présente. Cela peut fonctionner ainsi, mais il faut avoir des incitatifs pour attirer les immigrants. Je pense qu'en leur offrant des métiers, on obtiendra de bons résultats.

– *Témoignages*, 27 février 2007

Pour Charles Cirtwill, président par intérim de l'Atlantic Institute for Market Studies (AIMS), la meilleure chose que le gouvernement fédéral peut faire pour encourager l'immigration en région rurale, c'est d'aider les collectivités bénéficiaires elles-mêmes à développer leurs mesures de recrutement.

En ce qui concerne l'immigration, la meilleure solution serait de laisser la plus grande latitude possible aux immigrants, et aussi aux collectivités, pour qu'elles puissent démontrer qu'il s'agit bien des types d'immigrants dont elles ont besoin. Plutôt que de cibler des travailleurs qualifiés et de faire définir les ensembles de compétences requises par des fonctionnaires d'Ottawa, le gouvernement fédéral devrait donner de l'aide aux collectivités pour faire connaître des secteurs qui attireront chez elles les types d'immigrants dont elles pensent avoir besoin.

– *Témoignages*, 15 février 2007

Il ajoute que le partage des compétences entre paliers de gouvernement ne devrait pas faire obstacle à l'aide fédérale aux localités comme Winkler, Steinbach, Humboldt et Kinistino :

Les collectivités devraient aussi avoir un rôle. Rivière-du-Loup, par exemple, devrait intervenir dans l'orientation de la politique d'immigration québécoise. Il n'est pas nécessaire de se demander si ce changement devrait être un transfert officiel de responsabilités, avec les négociations constitutionnelles qui y seraient associées. Il suffirait d'être raisonnable, d'avoir le sens pratique, et de tenir compte du fait qu'il n'y a pas de solution nettement délimitée, comme dans tout volet de la politique gouvernementale. Le résultat serait d'autant meilleur que la flexibilité que l'on pourrait donner à ces programmes serait plus grande.

– Témoignages, 15 février 2007

Le comité est d'accord avec Charles Cirtwill et constate que Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a déjà montré la valeur de cette approche pragmatique en offrant une aide limitée au Carrefour d'immigration rurale de Saint-Léonard. Le comité estime que CIC devrait revoir sa politique d'immigration pour voir comment il pourrait aider davantage les collectivités rurales qui veulent attirer des immigrants. Le ministère des Affaires rurales, en projet, devrait collaborer avec CIC pour faire en sorte que le point de vue du monde rural soit pleinement entendu dans cet exercice de révision.

RECOMMANDATION 11-1 : Le comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère des Affaires rurales proposée examinent avec les provinces et les territoires les façons d'accroître l'aide aux collectivités qui ont besoin d'immigrants et souhaitent en accueillir.

La réussite de l'Écosse

Depuis longtemps, l'Écosse rurale, et surtout ses régions du Nord, connaît le même sort que nos régions rurales : dépeuplement, ralentissement économique, mauvaise santé et faible scolarité. Le comité a donc été heureux d'apprendre que l'Écosse rurale vit présentement une renaissance, due en partie à l'action du gouvernement pour encourager l'immigration dans les régions rurales, mais également parce qu'à titre de membre de l'Union européenne, l'Écosse a profité en 2004 de l'élargissement de la Communauté à plusieurs pays d'Europe de l'Est, où une partie de la population cherche à échapper à la

pauvreté en allant travailler dans les régions plus prospères de l'Europe²⁴⁸. Mark Shucksmith, professeur de planification urbaine à l'Université de Newcastle en Angleterre, spécialiste de la politique rurale et agricole, explique comment l'Écosse et en particulier les Highlands et les îles du Nord ont embrassé l'immigration :

En Écosse, le mot d'ordre était que le pays devait accroître sa population et attirer des personnes qualifiées. On estimait que ces personnes posséderaient les compétences requises. Les immigrants de l'Europe de l'Est commencent habituellement par obtenir un travail manuel, habituellement peu rémunéré mais qui, vu la situation dans leur pays d'origine, est très bien rémunéré. Puis, à mesure qu'ils apprennent la langue du pays et qu'ils s'intègrent, ils décident de rester et réussissent, on le souhaite, à réaliser leur plein potentiel, ou ils retournent dans leur pays d'origine. Il est encore un peu tôt pour prévoir ce qui se passera à long terme, mais la stratégie de la Highlands and Islands Enterprise consistait à attirer ces immigrants afin qu'ils restent dans la région, qu'ils se sentent appréciés et qu'ils entraînent une croissance de la population des îles et des hautes terres, qui s'établissait à environ 300 000 personnes en 1970. Elle atteint maintenant près de 400 000 personnes, et l'organisme espère que sa stratégie permettra à la région d'atteindre une population de 500 000 personnes.

– *Témoignages*, 28 février 2008

Comme l'explique M. Shucksmith, le gouvernement écossais a été très adroit en préparant la venue des immigrants :

D'abord, il a orchestré une campagne contre le racisme qui a pris la forme de publicités télévisées. Puis, une fois que la population s'est faite à l'idée selon laquelle elle ne devait pas être raciste, le gouvernement a enchaîné avec une campagne expliquant pourquoi l'arrivée d'immigrants ou une augmentation de la population était nécessaire. Ensuite, on a présenté la solution : attirer des immigrants de l'Europe de l'Est. On avait donc préparé le terrain.

– *Témoignages*, 28 février 2008

Pour comprendre la politique migratoire, il faut savoir que l'Écosse est un des quatre États constituant le Royaume-Uni. Par conséquent, les caractéristiques générales de ses politiques d'immigration suivent le modèle britannique. Cela présente au moins un avantage considérable, parce que le Royaume-Uni est l'un des États membres de l'Union

²⁴⁸ L'élargissement de 2004, le plus considérable de l'histoire de la communauté, a ajouté à l'Union européenne Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie. L'ajout de ces pays est remarquable : elle inverse l'émigration des Écossais vers la Pologne et les pays baltes à la faveur du commerce et de la croissance économique et démographique qui ont suivi la grande peste, vers 1340 ». Voir Mike Danson, « Fresh or Refreshed Talent: Exploring Population Change in Europe and Some Policy Initiatives », *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 9, no 1, 2007, p. 19.

européenne dont la politique est la plus ouverte aux immigrants²⁴⁹. Le pays est donc devenu une destination importante pour les travailleurs étrangers.

Cependant, le gouvernement écossais a voulu être encore plus proactif que le Royaume-Uni dans son ensemble. En 2004, il a créé « l'Initiative du talent frais » qui regroupe des mesures de recrutement des travailleurs hautement qualifiés. Cela comprend un guichet unique de réinstallation où on informe sur les emplois, le logement, le visa, les permis de travail, les écoles et les universités; une campagne mondiale pour promouvoir l'Écosse comme lieu de travail et de vie, en particulier auprès de la diaspora écossaise; une promotion touristique plus vigoureuse²⁵⁰; des trousseaux faciles d'emploi pour les petites entreprises qui veulent embaucher du personnel nécessitant un permis de travail²⁵¹. Une étude récente révèle cependant que relativement peu de recrues sont attirées dans les régions rurales de l'Écosse, même si l'Initiative a contribué à créer un climat accueillant et attirant aux yeux des étrangers de l'extérieur de l'Union européenne²⁵². La plupart des immigrants qui s'installent dans l'Écosse rurale occupent des emplois peu spécialisés (hébergement, restauration, agriculture, transformation alimentaire) *malgré* leurs diplômes ou leurs compétences équivalentes²⁵³. Ce constat corrobore une autre étude sur les migrations vers les régions rurales de l'Écosse, qui avait constaté que la vigueur de l'économie locale est un facteur décisif dans l'orientation des migrations, et que par conséquent, beaucoup d'Européens de l'Est étaient venus en Écosse travailler à des emplois qui ne font pas pleinement appel à leurs compétences. Il faut également reconnaître que des facteurs non économiques interviennent également, comme les

²⁴⁹ Contrairement à la plupart des autres États membres, la Grande-Bretagne n'a pas exercé son droit à des contrôles temporaires de l'immigration à la suite de l'élargissement de 2004; cependant, elle a été plus circonspecte à l'égard de l'élargissement de 2007 (les candidats des nouveaux États membres, Roumanie et Bulgarie, sont forcés d'obtenir des permis de travail au lieu de simplement s'inscrire au Programme d'enregistrement des travailleurs britanniques) et des efforts pour limiter le nombre des « demandeurs d'asile » en Grande-Bretagne ont suscité la controverse.

²⁵⁰ Le principal document sur « L'initiative du talent frais » indique que la recherche suggère qu'il vaut la peine de cibler les touristes comme immigrants potentiels. Voir gouvernement de l'Écosse, « Fresh Talent initiative », p. 7, <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Promoting-Scotland/18738>.

²⁵¹ Parmi les autres mesures, mentionnons l'allongement de la durée de séjour autorisée des étudiants étrangers de niveau supérieur inscrits dans une université écossaise, la nomination d'un parrain pour encourager les étudiants de niveau supérieur à demeurer en Écosse, la collaboration avec les employeurs « pour encourager le placement et l'entraînement de diplômés étrangers de grande valeur » et un « financement pour aider les universités à coordonner le recrutement et le soutien des étudiants étrangers ». Pour plus de détails, voir « Fresh Talent Initiative », *ibid.*, p. 20-21.

²⁵² Danson, *op. cit.*, p. 26.

²⁵³ Danson, *op. cit.*, p. 24-25.

réseaux existants d'immigrants en région rurale, thème familial dans l'exemple manitobain et dans les études canadiennes²⁵⁴. Enfin, la récente vague de nouveaux venus en Écosse a reçu une aide considérable. Les employeurs sont intervenus pour le logement et le soutien des migrants avec divers services; divers pouvoirs et organisations ont préparé ou produisent des trousseaux d'accueil pour les travailleurs migrants, avec l'engagement correspondant de renforcer les services pour mieux répondre à leurs besoins²⁵⁵.

Devant le comité, l'Organisation de coopération et de développement économiques a également souligné le succès de l'Écosse. Dans un examen des politiques rurales écossaises, l'OCDE note que, contrairement à la tendance observée dans les régions rurales de nombreux pays de l'OCDE, les zones rurales de l'Écosse ont enregistré un gain net de population depuis la fin des années 1980. La part rurale de la population totale est ainsi passée de 19 à 21 % de 2001 à 2004²⁵⁶.

Cela dit, il importe de reconnaître qu'il y a, comme au Canada, des différences considérables en Écosse entre les régions rurales voisines des villes et les régions rurales plus éloignées. Dans les premières, les habitants arrivent souvent *en tête* dans les mesures générales de bien-être : revenu familial, espérance de vie, santé, scolarité. Par ailleurs, les régions rurales plus éloignées sont défavorisées à plusieurs égards (revenu, emploi, compétences, santé) et souffrent d'infrastructures insuffisantes, de la cherté plus grande des intrants principaux et d'un accès moindre aux services²⁵⁷.

Comme M. Shucksmith, l'OCDE a cependant insisté sur le renouvellement considérable dans les Highlands et dans les Îles, région peu peuplée du nord de l'Écosse, qui couvre la plus grande partie du territoire rural et n'est pas sans ressembler à certaines provinces rurales du Canada²⁵⁸. Selon l'OCDE,

²⁵⁴ Birjit Jentsch, Philomena de Lima et Brian MacDonald, « Migrant Workers in Rural Scotland: 'Going to the Middle of Nowhere' », *International Journal on Multicultural Societies*, volume 9, n° 1, 2007, p. 37.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 50.

²⁵⁶ Organisation de coopération et de développement économiques, « OECD Rural Policy Reviews: Scotland, UK: Assessment and Recommendations », 2008, p. 4. Le rapport peut être consulté sur le site Web du gouvernement écossais, <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/02/14143544/1>.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 5.

²⁵⁸ Dans une étude préliminaire de l'Écosse et de ses politiques rurales, l'OCDE note que les Highlands et les Îles ont une population de 440 000 personnes et une densité d'environ 9 habitants/km², ce qui en fait

après plus d'un siècle de déclin, la région a commencé à connaître un renouveau : le recensement de 1971 indique une augmentation de la population pour la première fois depuis 100 ans. Les Highlands et les Îles ont connu une augmentation de population de 15 % entre 1961 et 2001, et une nouvelle augmentation, de 1,7 %, entre 2001 et 2005. En outre, le chômage est maintenant plus faible (2,4 %) que dans l'ensemble de l'Écosse (2,8 %)²⁵⁹.

Dans une version préliminaire de l'étude écossaise, l'OCDE note également ce qui suit :

La raison principale pour immigrer dans la région tient à ses caractéristiques intrinsèques : qualité de vie et beauté du paysage, selon une étude effectuée par le Highlands and Islands Enterprise network (HIE) en 2003. Les chiffres récents du JobCentre Plus révèlent que quelque 1 156 demandes d'inscription à l'Assurance nationale ont été faites à partir des Highlands et des Îles par des nouveaux venus de l'Union européenne entre février et juillet 2006. Un facteur important du renouveau démographique de cette région a été la création du Highlands and Islands Development Board au milieu des années 1960 (qui a profité de la découverte du pétrole à la fin de cette période pour enclencher le renouveau économique de la région), prédécesseur du HIE créé en 1991²⁶⁰.

Le comité est impressionné par ce que l'Écosse, notamment la région des Highlands et des Îles, a réalisé. Le gouvernement fédéral devrait, là où c'est raisonnable, suivre l'exemple écossais pour ses propres efforts visant à accroître le nombre d'immigrants en région rurale au Canada :

RECOMMANDATION 11-2 : Le comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada, de concert avec le ministère des Affaires rurales proposé s'inspirent, dans la mesure du possible, du modèle écossais pour accroître l'établissement d'immigrants dans les régions rurales.

l'une des parties les moins densément peuplées de l'Union européenne. La ville d'Inverness est la seule grande conurbation de la région. Elle compte une population d'environ 50 000 personnes, et plus de 130 000 personnes vivent dans les limites de son marché du travail. Hors de cette région, seule Elgin sur la côte de Moray a une population qui dépasse 10 000 personnes. La densité démographique des Highlands et des Îles ressemble à celle du Nouveau-Brunswick, une des provinces les plus rurales du Canada, avec une densité de 1,2 habitant/km². Voir : OCDE, « OECD Rural Policy Reviews: Scotland, UK Preliminary Version », p. 16 (Encadré 1.3), <http://www.oecd.org/dataoecd/22/21/40115988.pdf>; et Statistique Canada, « Chiffres de population et des logements, Canada, provinces and territoires, recensements de 2006 et 2001 », <http://www12.statcan.ca/francais/census06/data/popdwell/Table.cfm?>

²⁵⁹ OECD Rural Policy Reviews: Scotland, UK: Assessment and Recommendations, p. 14 [traduction].

²⁶⁰ OECD Rural Policy Reviews: Scotland, UK Preliminary Version, p. 16 [traduction].

Revoir la définition des immigrants économiques

Selon Catherine Nolin, chargée de cours, Programme de géographie de l'Université du Nord de la Colombie-Britannique, la difficulté de recruter des immigrants pour les régions rurales du Canada tient en bonne partie à ce que les politiques fédérales et provinciales d'immigration (ces dernières en vertu du PCP) ciblent trop souvent des citadins, qui ont naturellement tendance à s'installer dans les villes au Canada.

Les systèmes qui ont été mis en place, y compris le système de points qui sert à choisir les immigrants admis au Canada en fonction de leurs compétences, de leur niveau d'instruction, de leurs capacités linguistiques et ainsi de suite, influencent certainement le caractère urbain de l'établissement des immigrants... il est très important de se rendre compte qu'il est presque impossible à quelqu'un issu de la campagne qui possède des compétences convenant tout à fait à la vie en région rurale ou dans une petite localité de se faire admettre comme immigrant.

– *Témoignages*, 5 mars 2007

Charles Cirtwill d'AIMS abonde dans le même sens :

Par exemple, notre institut a une recrue intéressante qui est venue comme entrepreneur-investisseur-immigrant, dans le cadre du Nova Scotia Nominee Program. Cet homme travaille pour nous dans le secteur de la politique gouvernementale concernant la Chine. Depuis son arrivée au Canada, il y a un an, il ne cesse de dire qu'il ne comprend pas pourquoi le Canada et la Nouvelle-Écosse cherchent des immigrants venant de Beijing. Il a dit qu'il avait voyagé dans les zones rurales de la Nouvelle-Écosse et que certaines régions de la province de Shenzhen, en Chine, sont identiques à certaines régions de la Nouvelle-Écosse. Nous pouvons obtenir les immigrants dont nous avons besoin pour l'industrie; pourquoi dès lors perdre notre temps dans les grands centres?

– *Témoignages*, 15 février 2007

David Bruce, directeur du Programme de recherche sur les localités rurales et les petites villes à l'Université Mount Allison reprend ces propos : « Il faut voir comment nous pouvons signaler ce besoin aux pays dont les gens ... où il y a plus d'éléments en commun entre le pays d'origine et le Canada rural. » (*Témoignages*, 26 octobre 2006)

Le comité constate que les ruraux de Chine, et d'ailleurs, ont généralement un revenu plus faible et une scolarité moindre que les citadins. Comme les politiques d'immigration canadiennes visent largement les immigrants économiques, qui obtiennent des points par leurs actifs financiers ou leur scolarité, elles semblent défavoriser dès le départ les ruraux

de pays comme la Chine. Le comité estime que CIC devrait réexaminer son système de points pour les immigrants économiques et mesurer à quel point il défavorise le Canada rural. Il devrait également envisager d'accorder des points aux immigrants ruraux qui font la preuve de compétences dans les métiers et la production artisanale.

RECOMMANDATION 11-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral demande à Citoyenneté et Immigration Canada de vérifier si, en cherchant à attirer des immigrants économiques, le Ministère n'avantage pas sans le vouloir les citoyens aux dépens des habitants des régions rurales, qui seraient peut-être plus enclins à s'établir en zone rurale.

RECOMMANDATION 11-4 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral revoie son système de points pour accorder davantage de points aux immigrants originaires de régions rurales qui possèdent des compétences spécialisées ou qui ont l'expérience de la production artisanale ou d'autres types d'entreprises susceptibles de réussir en région rurale.

Services d'établissement

Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) subventionne toute une gamme de services d'établissement offerts par les provinces. Durant l'exercice 2006 2007, le Ministère a consacré quelque 567 millions de dollars à l'aide à l'établissement, à l'adaptation et à l'intégration²⁶¹. La majeure partie des fonds est allouée aux provinces en fonction de la part des immigrants qu'elles reçoivent. Pour Elaine Noonan, du Secrétariat de la population de l'Île-du-Prince-Édouard, la formule actuelle pénalise les efforts de recrutement et de fidélisation des immigrants dans les provinces de l'Atlantique, région largement rurale.

Nous voulons également faire reconnaître la nécessité d'un soutien accru à l'immigration. L'année dernière, le gouvernement a identifié des ressources supplémentaires pour les services d'établissement. Nous nous sommes félicités de la disponibilité de ces ressources financières, mais nous avons besoin de fondations sur lesquelles nous appuyer. C'est très difficile lorsque le financement est établi en fonction du nombre d'immigrants. En effet, les Maritimes n'obtiennent que 1,7 p. 100 du total des immigrants qui arrivent au Canada, même si elles comptent pour 7,6 p. 100 de la population. Nous n'avons pas l'impression de recevoir la part qui nous revient. Le problème se situe notamment au niveau de certains services d'établissement, de l'enseignement de l'anglais et de tous les

²⁶¹ Citoyenneté et Immigration Canada, *Rapport sur les plans et les priorités 2007-2008*, p. 38.

facteurs dont il faut tenir compte pour aider les immigrants à s'intégrer à la société.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Catherine Nolin, de l'Université du Nord de la Colombie-Britannique, voit également des problèmes dans l'aide financière fédérale à l'établissement dans les régions rurales.

Enfin, il faut améliorer le financement des immigrants en région rurale, dans les petites agglomérations et dans les collectivités isolées, plus particulièrement financer la lutte à la pauvreté rurale parmi les immigrants et les réfugiés [...] L'affectation de ressources à l'établissement dans des régions à faible taux d'immigration doit primer si nous nous attendons que les nouveaux arrivants vont s'y établir et y demeurer. Le financement fondé uniquement sur le nombre d'immigrants qui se trouvent déjà dans une province particulière ne convient pas, et nous avons recommandé qu'on prévoie un seuil minimal de soutien financier pour les agences d'établissement qui font ce travail.

– *Témoignages*, 5 mars 2007

Les questions soulevées par les deux témoins sont préoccupantes, mais le comité est mal placé pour les approfondir. Pour que les voix rurales soient bien entendues, le comité estime que le ministère projeté des Affaires rurales devrait, avec Citoyenneté et Immigration Canada, identifier des façons d'améliorer la formule de financement pour mieux aider les collectivités rurales qui ont fait preuve de diligence dans le dossier de l'immigration et qui sont prêtes à accepter et à intégrer une nouvelle génération d'immigrants.

RECOMMANDATION 11-5 : Le comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère des Affaires rurales proposée ainsi que les provinces et les territoires collaborent à une révision de la formule de financement des services d'établissement de CIC afin de mieux aider les collectivités rurales qui ont un plan bien défini pour attirer des immigrants chez elles.

Conclusion

Comme tant d'autres thèmes du rapport, l'immigration n'est sûrement pas une panacée pour le Canada rural. À moins d'une option inconstitutionnelle et invendable - forcer les immigrants à s'installer en région - tous les paliers de gouvernement doivent aborder la question globalement : comment attirer et retenir les immigrants en région rurale pour améliorer le profil démographique du Canada rural et répondre à ses besoins pressants de main-d'œuvre? En d'autres mots, ils doivent envisager des changements à la

politique d'immigration dans le cadre d'une stratégie plus large pour revitaliser le Canada rural, et qui vise également la santé, le logement, l'éducation, les emplois, le transport et, bien sûr, le développement économique.

Encore une fois, le volet immigration de la stratégie, comme les autres, doit être fondé sur une approche inversée, où le milieu rural mesure de façon réaliste ses besoins d'immigration et se fixe des objectifs tout aussi réalistes compte tenu des forces et des faiblesses culturelles et économiques des collectivités concernées. À partir de là, les collectivités rurales doivent établir un plan fonctionnel, avec l'aide d'un financement provincial et fédéral ainsi que des règlements qui, idéalement, sont sensibles aux préoccupations rurales. Ici encore, le ministère projeté des Affaires rurales aurait un rôle essentiel : s'assurer que les sensibilités rurales soient respectées.

Pour clore ce débat sur une note optimiste, rappelons que malgré des obstacles formidables les collectivités rurales offrent plusieurs avantages que les villes ne peuvent égaler. Plus les immigrants comprendront ces avantages, plus il y aura d'espoir que le Canada rural reçoive sa juste part de nouveaux citoyens canadiens. Baljit Sethi, directrice exécutive de l'Immigrant and Multicultural Services Society de Prince George (Colombie-Britannique) et elle-même immigrante vivant en région rurale, relate l'anecdote suivante :

C'est vrai. L'autre jour, j'ai rencontré un Iranien dont la famille s'était installée à Prince George. Il travaille chez Home Depot. Il m'a dit qu'il est heureux d'être venu vivre à Prince George parce qu'il travaillait à un autre Home Depot, et quand on l'a muté à Prince George, sa femme n'était pas heureuse d'aller vivre dans un village, mais en six mois, ils avaient acheté une maison et leur qualité de vie s'était améliorée. C'est la réalité. Nous devrions régionaliser l'immigration. Nous sommes allés à Fort St. John, Terrace, Kitimat, Valemount et tous ces endroits. La vie y est moins coûteuse. Avec le même revenu, on peut vivre plus confortablement.

– Témoignages, 5 mars 2007

CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ – PIERRES ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES

Par exemple, la femme enceinte qui vit à 500 milles au nord d'ici, à Hall Beach ou à Clive River, doit quitter sa collectivité un mois avant son accouchement. Elle doit se rendre à Iqaluit ou dans quelque autre localité du Sud si sa grossesse présente le moindre problème. Pouvez-vous imaginer que votre femme, votre sœur, votre mère ou votre fille de 17, 18 ou 20 ans doive quitter la collectivité pour avoir son bébé? Dans le Sud, c'est sûr, vous n'avez qu'à conduire pendant quelques heures pour vous rendre à un hôpital ou même quelques jours, puis vous pouvez rentrer chez vous. Dans le Nord, la femme qui attend un bébé pourrait être partie pendant un mois. Pouvez-vous imaginer qu'une maman ait à faire 500 milles en avion et qu'elle doive parfois laisser ses autres enfants à la maison? Les besoins en infrastructure du Nunavut sont très sérieux.

– Ed Picco, député, ministre de l'Éducation,
ministre responsable du Collège Arctique du Nunavut,
ministre responsable de l'Immigration et des Sans-abri et
leader parlementaire du gouvernement, Nunavut,
Témoignages, 21 février 2008

Les questions de santé constituent pour ainsi dire un élément de tous les thèmes abordés dans notre rapport. D'un point de vue économique, les employeurs pourraient hésiter à investir dans des collectivités rurales où il n'y a pas de services de santé de base. Du point de vue de la population, des immigrants pourraient eux aussi hésiter avant de s'installer dans des collectivités rurales où il n'y a qu'un accès limité aux services de santé. Du point du démuné, le coût d'un voyage dans une ville éloignée peut être assez élevé pour qu'il soit tenté de repousser un rendez-vous chez un médecin. Évidemment, du point de vue de la santé, une maladie grave ou un accouchement se traduit presque inévitablement par un long séjour dans un hôpital, loin de la famille, des amis et de la collectivité.

La question de la santé et des services de santé dans le Canada rural a fait l'objet de nombreuses études. En 2002, par exemple, la santé et les soins de santé en milieu rural ont été étudiés par au moins trois organismes différents, dont le Conseil consultatif ministériel sur la santé rurale²⁶², la Commission sur l'avenir des soins de santé au

²⁶² Conseil consultatif ministériel sur la santé rurale, *La santé rurale aux mains des communautés rurales : Orientation stratégique pour les communautés rurales, éloignées, nordiques et autochtones*, novembre 2002. <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/H39-657-2002F.pdf>.

CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES

Canada²⁶³, et le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie²⁶⁴. Toutes les études arrivent à la même conclusion : en milieu rural, la situation en milieu rural et les besoins en soins de santé y diffèrent de ceux des milieux urbains et les habitants de toutes les régions rurales du Canada ont de sérieuses inquiétudes face à leur capacité d'obtenir les services de santé dont ils ont besoin en temps opportun et à distance raisonnable du lieu où ils vivent. En outre, chaque rapport souligne le fait que les habitants du Canada rural sont en moins bonne santé que ceux des grandes villes.

Dans le présent chapitre, nous présentons un résumé des plus récents éléments de preuve sur la santé des Canadiens ruraux et examinons les questions de l'accès aux soins de santé dans les régions rurales et éloignées, en reconnaissant que les questions de santé se répercutent sur un éventail de facteurs socio-économiques et que ceux-ci, à leur tour, ont un effet déterminant sur l'état de santé et les résultats des soins de santé.

L'état de santé

Dans l'ensemble, on peut dire que les Canadiens des régions rurales sont en moins bonne santé que ceux des grandes villes. Cette conclusion est ressortie on ne peut plus clairement du premier rapport complet sur la santé en milieu rural qu'ont publié conjointement à l'automne 2006 l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), l'Agence de la santé publique du Canada et le Centre de recherche en santé dans les milieux ruraux et du nord de l'Université Laurentienne, à Sudbury, en Ontario²⁶⁵. Selon cette étude, les Canadiens ruraux avaient une espérance de vie plus courte en raison de taux plus élevés de maladies circulatoires et respiratoires, de blessures en milieu de travail (particulièrement dans les emplois du secteur primaire, comme l'agriculture), de

²⁶³ Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada (Roy Romanow, Commissaire), *Guidé par nos valeurs: l'avenir des soins de santé au Canada*, novembre 2002. http://www.hc-sc.gc.ca/francais/pdf/romanow/CSS_Rapport_final.pdf.

²⁶⁴ Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (Michael Kirby, président), *La santé des Canadiens – Le rôle du gouvernement fédéral : Recommandations en vue d'une réforme* (volume Six), octobre 2002. <http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/SOCI-F/rep-f/repoct02vol6-f.htm>.

²⁶⁵ Institut canadien d'information sur la santé, *Comment se portent les Canadiens vivant en milieu rural? Une évaluation de leur état de santé et des déterminants de la santé*, septembre 2006. http://www.cihi.ca/cihiweb/products/summary_rural_canadians_2006_f.pdf. L'étude utilise la définition de « régions rurales et petites villes » de Statistique Canada (une région rurale est une ville qui compte moins de 10 000 habitants et où moins de 50 % de la population va travailler dans un centre urbain).

**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

suicide et d'accidents de véhicules à moteur, de même qu'en raison de taux de tabagisme et d'obésité plus élevés. L'étude montrait également que les indicateurs de l'état de santé sont en relation inverse avec le degré de ruralité et d'isolement, ce qui veut dire que les habitants des régions les plus rurales et éloignées ont le pire état de santé. Certains indicateurs du niveau de santé de l'ICIS sont présentés au tableau 1.

Mais ce qui est peut-être encore plus important, c'est que l'étude de l'ICIS a révélé un lien entre d'une part, la pauvreté et le faible niveau de scolarité et, d'autre part, le taux de décès. L'ICIS révélait en effet que, dans le Canada rural, une faible scolarité et un faible revenu de ménage médian permettaient de prédire une espérance de vie inférieure tant pour les hommes que pour les femmes. Cela vient étayer une opinion bien établie voulant que le bien-être économique général d'une collectivité et, plus particulièrement, le pourcentage de ses habitants vivant sous le seuil de pauvreté aient une grande influence sur l'état de santé et les besoins en soins de santé de ses habitants. Le lien entre la pauvreté et un état de santé médiocre est particulièrement vrai dans le Canada rural.

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES

TABLE 12-1
SELECTED HEALTH STATUS INDICATORS FOR RURAL AND URBAN CANADA

INDICATEURS DE L'ÉTAT DE SANTÉ	RÉGIONS URBAINES	RÉGIONS RURALES ET PETITES VILLES			
		ZIM* forte	ZIM modérée	ZIM faible	ZIM nulle
Espérance de vie à la naissance (en années)					
Hommes	76,77	77,36	75,71	75,02	73,98
Femmes	81,43	81,49	81,44	81,29	81,44
Espérance de vie à la naissance ajustée en fonction de l'état de santé (en années)					
Hommes	67,91	68,74	67,21	66,21	65,47
Femmes	70,55	71,30	71,05	70,70	69,89
Proportion de la population normalisée selon l'âge, de 20 à 64 ans, qui rapporte un excédent de poids ou de l'obésité					
Hommes	54,7	60,7	60,1	62,5	64,5
Femmes	38,8	46,2	45,5	47,9	48,7
Taux de mortalité total (normalisé selon l'âge pour 100 000 habitants)					
Hommes	908,0	838,9	946,3	940,7	1 010,4
Femmes	542,4	515,2	563,5	557,7	585,1
Décès liés aux maladies circulatoires					
Hommes	354,5	339,8	368,6	366,9	377,7
Femmes	214,1	215,1	226,5	221,9	229,2
Décès liés au cancer (normalisé selon l'âge pour 100 000 habitants)					
Hommes	247,0	221,3	245,4	238,7	250,1
Femmes	155,1	140,8	152,2	149,9	150,1
Décès liés aux maladies respiratoires (normalisé selon l'âge pour 100 000 habitants)					
Hommes	88,8	79,8	93,2	92,1	91,8
Femmes	42,1	37,8	42,6	44,8	43,2
Décès liés aux blessures involontaires (normalisé selon l'âge pour 100 000 habitants)					
Hommes	61,9	79,2	97,3	101,2	142,5
Femmes	25,6	29,0	33,3	34,0	48,5
Taux de mortalité par suicide (normalisé selon l'âge pour 100 000 habitants)					
Hommes	19,3	21,4	27,3	27,1	38,4
Femmes	5,7	4,0	5,1	4,9	7,9

Source : Institut canadien d'information sur la santé (2006)

ZIM = zone d'influence métropolitaine, classification élaborée par Statistique Canada pour établir une distinction entre les zones urbaines et les différents types de collectivités rurales. Les catégories de ZIM sont fondées sur la densité de la population et la distance, mais tiennent également compte du pourcentage de travailleurs qui vont travailler en ville : ZIM forte, entre 30 et 50 %; ZIM modérée, entre 5 et 30 %; ZIM faible, de 0 à 5 %; ZIM nulle, personne ne va travailler en ville.

EVAS = espérance de vie ajustée en fonction de la santé, tient compte et de la durée et de la qualité de la vie; représente le nombre d'années de vie espérées transposées en années de vie vécues en bonne santé en fonction de la moyenne observée au sein d'une population.

Parlant du lien entre ruralité, pauvreté et état de santé lors de son témoignage devant le comité, Raymond W. Pong, directeur de recherche et professeur au Centre de recherche en santé dans les milieux ruraux et du nord de l'Université Laurentienne, a insisté sur la complexité du problème :

Vivre dans la pauvreté n'est pas bon pour la santé. [...] le fait de vivre en région rurale, en particulier dans les collectivités les plus petites et les plus éloignées, accroît le risque d'avoir un faible revenu et d'être en mauvaise santé. La combinaison de la résidence en région rurale, de la pauvreté et de la mauvaise santé produit un impact triple. Comble de malheur, les pauvres des régions rurales qui sont en mauvaise santé peuvent passer inaperçus. Cet état des choses s'explique par le fait que la pauvreté rurale est moins visible.

Tiré du mémoire *La pauvreté rurale et la santé : que savons-nous?*
présenté au comité par le Dr Pong.

Accès aux soins de santé

Ici, les soins de santé ne sont pratiquement pas disponibles.

– Louise Guertin, conseillère en matière juridique
à la Clinique juridique Grand-Nord, Kapuskasing, Ontario,
Témoignages, 1^{er} juin 2007

En plus des différences dans l'état de santé entre les Canadiens ruraux et urbains, il existe de grands écarts dans leur accès aux soins de santé et l'utilisation qu'ils en font. Les Canadiens ruraux doivent souvent parcourir de grandes distances pour obtenir les soins de santé que la plupart des habitants des villes tiennent pour acquis. Ce problème peut être en partie attribué à la difficulté que beaucoup de collectivités rurales éprouvent à attirer, recruter et garder des médecins, du personnel infirmier et d'autres professionnels de la santé.

Des données statistiques récentes démontrent que les Canadiens ruraux composent environ 19 % de la population, mais seulement 16 % des omnipraticiens et 2 % des spécialistes travaillent en milieu rural et isolé (données de 2007)²⁶⁶. Le nombre d'omnipraticiens dans le Canada rural a augmenté de 8,5 % entre 1996 et 2005 tandis que le nombre de spécialistes a diminué de 12,7 % pendant la même période (voir tableau 12.2). Les données de 2004 démontrent également que les médecins ayant obtenu leur diplôme à l'étranger représentent 26,6 % de tous les médecins pratiquant en région rurale

²⁶⁶ Michael Jong, « Message du président. Une stratégie nationale sur la santé rurale s'impose », *Journal canadien de la médecine rurale*, vol. 12, n° 4, automne 2007, <http://www.srpc.ca/cjrmeurtoc.html>.

comparativement à 21,9 % dans les villes. En d'autres mots, le Canada rural dépend davantage que le Canada urbain des médecins formés à l'étranger²⁶⁷.

TABLEAU 12-2**NOMBRE DE MÉDECINS DANS LE CANADA RURAL, 1996–2005**

	1996	1998	2000	2002	2005
Omnipraticiens	4 758	4 775	4 979	5 242	5 163
Spécialistes	841	756	761	810	734
Total	5 599	5 531	5 740	6 052	5 897

Source : Société de la médecine rurale du Canada, *Statistiques régionales comparées*, 2007. <http://www.srpc.ca/numbers.html>

Les omnipraticiens qui pratiquent en campagne posent des gestes cliniques qui sont normalement effectués par des spécialistes dans les régions urbaines. Cela compense, dans une certaine mesure, la difficulté de consulter un spécialiste que rencontrent beaucoup de Canadiens ruraux. Il reste cependant que les omnipraticiens des régions rurales posent un plus large éventail d'actes médicaux que leurs homologues des régions urbaines. Cela inclut, par exemple, des soins médicaux d'urgence, des soins obstétricaux et néonataux, des soins oncologiques et des soins palliatifs²⁶⁸.

Il a été dit à maintes reprises devant le comité que beaucoup de Canadiens ruraux restent des mois, sinon des années, sans consulter un omnipraticien. On a également signalé que beaucoup devaient parcourir des centaines, sinon des milliers de kilomètres, souvent sur des routes dangereuses, pour avoir accès à des médecins spécialistes voire, pour recevoir des soins médicaux courants.

Le comité a entendu des gens raconter qu'un être cher était décédé en route pour un établissement de santé situé loin ou que des femmes accouchaient dans des ambulances ou sur la banquette arrière d'automobiles pendant leur transport vers l'hôpital offrant des soins obstétricaux situé le plus près de chez elles. Dans un tel contexte, le Dr Keith MacLellan, ancien président de la Société de la médecine rurale du Canada déclarait :

²⁶⁷ Raymond W. Pong et J. Roger Pitblado, *Répartition géographique des médecins au Canada : au-delà du nombre et du lieu*, Institut canadien d'information sur la santé, 2005.

http://secure.cihi.ca/cihiweb/dispPage.jsp?cw_page=PG_529_F&cw_topic=529&cw_rel=AR_1346_F.

²⁶⁸ *Ibid.*

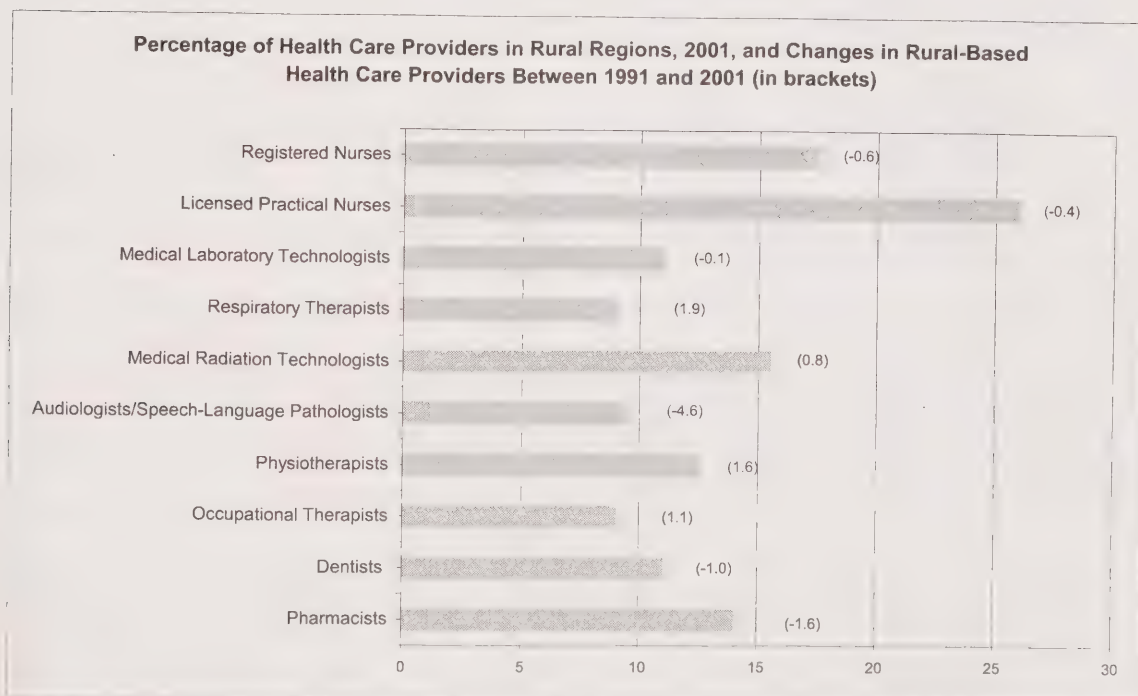
AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

Quiconque vit dans une région rurale au Canada sait pertinemment que n'importe quel système de transport, si bon soit-il, ne fonctionne pas la nuit ni par mauvais temps, ce qui est assez fréquent. On ne peut pas se fier uniquement au temps que cela prend quand les conditions climatiques sont bonnes. À quoi cela vous sert-il, si vous vivez dans une zone rurale, d'avoir un excellent système ambulancier, si vous ne pouvez pas vous en servir? Des gens risquent de mourir si vous ne pouvez pas les évacuer.

– *Témoignages*, 22 mars 2007

Comme c'est le cas pour les médecins, la répartition géographique de beaucoup d'autres professionnels de la santé ne correspond pas à la répartition de la population canadienne (voir figure 12 1). À l'exception des infirmiers et infirmières autorisés, la proportion de professionnels de la santé dans le Canada rural est inférieure au pourcentage de la population qui y vit. Les infirmières et infirmiers autorisés, les physiothérapeutes, les pharmaciens et les autres professionnels de la santé sont concentrés dans les centres urbains.

Figure 12-1



Source : Raymond W. Pong, *La pauvreté rurale et la santé : que savons-nous?*, Présentation PowerPoint devant le comité (*Témoignages*, 29 mai 2007)

Comme c'est le cas pour les médecins en région rurale, les infirmières et infirmiers en région rurale exécutent un très large éventail d'actes. Puisque dans bien des cas il n'y pas

ou que peu de médecins dans les collectivités rurales, on s'attend à ce que les infirmières et les infirmiers fournissent des soins primaires à titre de « généralistes experts ». Il n'est pas rare que, dans une région rurale, une infirmière commence son quart de travail à l'urgence, assiste lors d'un accouchement le midi puis finisse sa journée de travail en voyant un enfant qui fait une crise d'asthme aiguë. En outre, dans beaucoup de petites localités isolées, les infirmières sont les *seuls* professionnels de la santé disponibles.

Il est encore plus difficile de rencontrer des professionnels de la santé dans les régions rurales parce que la pénurie s'est accentuée avec la fermeture d'hôpitaux et la tendance à déplacer les services de santé de base vers des centres régionaux qui sont la plupart du temps dans des milieux urbains. On a déclaré au comité que les professionnels de la santé laissés derrière se sentaient souvent isolés et dépassés. Même dans les collectivités où on trouve des hôpitaux de 20 à 30 lits, le personnel hésite souvent à fournir des services de santé de base comme des soins obstétricaux ou des interventions chirurgicales courantes. Cela peut avoir de graves conséquences pour les habitants des régions rurales, comme le rapportait le Dr MacLellan :

Des études sérieuses révèlent que si on ferme des salles d'accouchement locales parce qu'on n'y pratique que 100 accouchements par année, par exemple, et qu'on oblige toutes les femmes — les plus à risque sont déjà confiées à des spécialistes — à se rendre dans un centre régional, les résultats seront bien pires. Évidemment, si vous devez consulter un neurochirurgien, vous devrez aller en ville.

— *Témoignages*, 22 mars 2007

Le Dr MacLellan a reconnu qu'il était tout simplement impossible de fournir tous les soins spécialisés dans les collectivités rurales et isolées, mais il a néanmoins insisté sur le fait qu'il fallait se préoccuper de la qualité des soins fournis dans le Canada rural :

Je n'irais pas jusqu'à dire que chaque ville canadienne où il y a une usine ou une mine devrait avoir son propre chirurgien cardiaque ou neurochirurgien. Toutefois, si votre enfant souffre du croup, quelqu'un devra s'occuper de lui, et l'envoyer se faire soigner à l'extérieur de la ville n'est pas l'idéal. On doit miser sur les ressources locales. Cela signifie qu'il faut nécessairement se pencher sur la question de la formation et des normes en matière de santé qui ont été totalement éludées. C'est essentiel si on veut réaliser une étude sur la pauvreté rurale au Canada digne de ce nom.

— *Témoignages*, 22 mars 2007

**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

Miser sur les ressources locales signifie également que l'on reconnaît que la santé et les résultats des soins de santé dépendent également du système d'intervention d'urgence des collectivités rurales et isolées. Les milieux ruraux présentent leurs défis propres. En région rurale, les blessures subies au travail sont d'un type particulier, selon qu'il s'agit du travail sur la ferme, dans la forêt, dans une mine ou dans un port de pêche.

Dans le cas des accidents de la route, le mauvais temps, le mauvais état de la chaussée, le manque d'entretien des véhicules et le mauvais usage des systèmes de retenue contribuent tous à faire augmenter le taux de mortalité.

Lors des interventions d'urgence, les facteurs clés incluent les distances plus longues à couvrir, la difficulté à localiser le lieu de l'accident, la pénurie de personnel d'intervention d'urgence, une dépendance excessive face à des bénévoles et le manque de matériel approprié. Dans quelques collectivités rurales et isolées, il n'existe tout simplement pas de service de répartition des équipes d'urgence. Dans le chapitre 14, qui porte sur le secteur bénévole, le comité présente quelques recommandations constructives sur ce service souvent négligé mais crucial des systèmes de soins de santé.

Revitalisation de la politique de la santé en milieu rural au palier fédéral

La nécessité d'aborder les questions de santé et de soins de santé dans une optique rurale au palier fédéral a entraîné la création, en 1998, du Bureau de la santé rurale. Ce bureau a été créé au sein de Santé Canada comme mécanisme temporaire visant à faire en sorte que l'on tienne compte des vues et des préoccupations des Canadiens ruraux dans la politique nationale de la santé, particulièrement dans la recherche, l'éducation préscolaire, la santé des Premières nations, la technologie de l'information en santé, la promotion de la santé, les stratégies sur le VIH-sida, le diabète, le syndrome d'alcoolisation fœtale et ses effets, les soins de santé primaires et la reddition de comptes. Le Bureau de la santé rurale a été démantelé en 2004.

Une des principales initiatives du Bureau de la santé rurale a été l'élaboration de la Stratégie canadienne de santé rurale. Cette initiative fédérale étalée sur trois ans, et qui a pris fin en avril 2003, prévoyait des fonds dédiés pour définir les besoins des régions

rurales en matière de santé et y répondre. Selon Marie DesMeules, directrice de la Division des preuves et de l'évaluation des risques du Centre de prévention et de contrôle des maladies chroniques, à l'Agence de la santé publique du Canada, le Bureau de la santé rurale a beaucoup fait pendant sa courte existence :

Il est clair que le Bureau de la santé rurale et la stratégie nationale jouaient un rôle important dans deux domaines clés : accroître la capacité de recherche et d'établissement de programmes en santé rurale ainsi que sensibiliser la population à l'organisation de la santé publique et faire de la recherche pour prendre davantage d'initiatives dans ce domaine. De nouveaux chercheurs ont fait des travaux dans ce domaine et les personnes en place ont été mieux informées sur les besoins en matière de santé rurale. Actuellement, à l'Agence de santé publique du Canada, on est très conscient du besoin de tenir compte de l'aspect rural de nos programmes. Certains de nos programmes, s'ils ne sont pas entièrement axés sur une optique rurale, mettent toutefois l'accent sur ce domaine.

Ces programmes incluent des programmes de promotion de la santé, de prévention des maladies chroniques, de prévention des maladies infectieuses, le développement d'enfants en santé et des activités de surveillance. Nous travaillons en collaboration et avons vu une différence depuis le début dans le niveau d'activité dans ce domaine.

– *Témoignages*, 3 mai 2007

David Butler-Jones, administrateur en chef de la santé publique à l'Agence de la santé publique du Canada, a déclaré au comité que les entités bureaucratiques autonomes comme le Bureau de la santé rurale ont à la fois des avantages et des inconvénients :

La structure organisationnelle nécessaire pour maintenir ce ciblage est variable selon la période. L'intégration à des activités générales est une des façons d'atteindre cet objectif. Si on ne l'atteint toutefois pas, il est souvent utile de mettre à nouveau l'accent sur ce domaine, en particulier en mettant en place une nouvelle initiative. On observe deux tensions — quand tout le monde s'en mêle, personne ne fait le travail. C'est un des deux extrêmes. L'autre extrême, c'est lorsque tout le monde s'intéresse au secteur qui s'en charge mais que les enjeux chevauchent un large éventail de programmes et d'activités et que ce seul secteur ne peut par conséquent pas faire le travail.

– *Témoignages*, 3 mai 2007

Les questions touchant les régions rurales n'ont pas complètement disparu de l'écran radar fédéral depuis la disparition du Bureau de la santé rurale. Ainsi, le rapport de 2006 de l'ICIS, qui contenait des constatations frappantes et concluantes sur l'état de santé des Canadiens des régions rurales est probablement un sous-produit de l'ancienne politique sur les questions rurales. Cependant, le comité craint que cette réalisation de même que la

**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

série de préoccupations concernant la santé rurale qu'avait soulevé le maintenant défunt Conseil consultatif ministériel sur la santé rurale, la commission Romanow et le Comité sénatorial des affaires sociales ne suffisent pas pour assurer des progrès continus. Nous ne pouvons pas nous permettre la complaisance envers la santé en milieu rural. Le comité croit fermement que les questions de santé en milieu rural ont besoin d'un champion au sein de Santé Canada afin de leur donner une plus grande visibilité au palier fédéral. Par conséquent :

RECOMMANDATION 12-1 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse le Bureau de la santé rurale au sein de Santé Canada; que Santé Canada, par l'intermédiaire de son Bureau de la santé rurale, élabore, en consultant les provinces et les territoires, une stratégie nationale à long terme sur la santé des habitants des régions rurales; et que la stratégie nationale sur la santé des habitants des régions rurales comporte des volets notamment sur la télésanté, les ressources humaines en santé et la recherche en santé dans le Canada rural.

Les composantes de la stratégie nationale proposée sur la santé des habitants des régions rurales qui ont trait à la télésanté, aux ressources humaines en santé et à la recherche sont abordées dans les sections qui suivent.

Accroître l'accès aux professionnels de la santé en région rurale

Beaucoup de ministères provinciaux et territoriaux de la Santé ont élaboré des stratégies visant à faciliter l'accès à des professionnels de la santé aux personnes vivant dans des régions rurales et isolées et diverses initiatives nationales ont aussi été prises ces dernières années pour remédier à la pénurie de professionnels de la santé dans les régions rurales (dans l'encadré 12 1, on décrit le rôle important des services téléphoniques provinciaux d'information sur la santé).

**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

Encadré 12-1 : Importance des services téléphoniques gratuits d'information sur la santé pour le Canada rural

La plupart des provinces et territoires offrent un service téléphonique gratuit et confidentiel d'information sur la santé accessible 24 heures par jour et où des infirmières autorisées répondent aux questions. En appelant à un numéro 1-800, on peut obtenir sur-le-champ des conseils ou de l'information sur la santé. Ces services peuvent aussi orienter les gens vers l'endroit où ils peuvent obtenir les soins.

Lorsqu'une personne appelle, on lui demande de décrire ses symptômes et de répondre à des questions qui aident l'infirmière à évaluer la gravité du problème. En fonction de cette évaluation, l'infirmière décidera si la personne devrait traiter ses symptômes, se rendre dans une clinique, attendre de voir un médecin ou se rendre à l'urgence d'un hôpital.

Le personnel infirmier qui répond est très expérimenté et est formé tout spécialement pour aider les Canadiens à prendre des décisions en fonction des options qui s'offrent à eux. Ces services offrent donc un accès rapide et facile à de l'information sur la santé.

Les services de santé 1-800 ont prouvé leur grande utilité dans le Canada rural où les habitants doivent normalement parcourir de grandes distances pour avoir accès aux services de santé de base. Ces services aident également à raccourcir les listes d'attente dans les salles d'urgence et les cabinets de médecins.

Tant dans le rapport du Comité sénatorial des affaires sociales présidé par Michael Kirby que dans celui du commissaire Roy Romanow, il était recommandé que le gouvernement fédéral collabore avec les provinces et les territoires à l'élaboration d'une stratégie nationale. Le gouvernement fédéral a répondu en 2003 en lançant la Stratégie pancanadienne en matière de ressources humaines en santé, qui était doté d'un budget annuel de 20 millions de dollars (de 2004-2005 jusqu'à 2007-2008). La stratégie comportait trois volets : planification pancanadienne des ressources humaines en santé; éducation interprofessionnelle pour une pratique collaborative axée sur le patient; recrutement et rétention des professionnels de la santé. En 2005, le gouvernement fédéral a également débloqué 75 millions de dollars sur cinq ans pour l'Initiative relative aux professionnels de la santé diplômés à l'étranger.

Différents projets et initiatives financés par la Stratégie pancanadienne en matière de ressources humaines en santé et par l'Initiative relative aux professionnels de la santé diplômés à l'étranger portent sur des questions rurales. Par exemple, la Société de la médecine rurale du Canada a reçu 153 895 \$ (pour les années 2004-2005 à 2006-2007) pour mener le projet « Amélioration des ressources humaines en santé chez les médecins dans le Canada rural ». Un autre projet financé par le gouvernement fédéral, « Construire l'avenir : une stratégie intégrée pour les ressources humaines infirmières au Canada »,

**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

visé à élaborer une stratégie à long terme pour s'assurer qu'il y a un bassin suffisant d'infirmiers et d'infirmières compétents et bien formés pour combler les besoins changeants de l'ensemble des Canadiens. Cette étude a une portée plus large que les soins infirmiers dans les régions rurales et isolées, mais elle comporte un volet rural.

Deux préoccupations ont été soulevées au sujet de ces initiatives fédérales, provinciales et territoriales. On leur reproche tout d'abord de ne pas mettre suffisamment l'accent sur les ressources humaines en santé en milieu rural. On ne sait pas avec exactitude quelle quantité de fonds est consacrée à l'amélioration de l'accès aux professionnels de la santé dans le Canada rural. On souligne en deuxième lieu que ces initiatives sont terminées ou sur le point d'arriver à terme : la Stratégie pancanadienne en matière de ressources humaines en santé devait se terminer à la fin de 2007 2008 tandis que l'Initiative relative aux professionnels de la santé diplômés à l'étranger doit normalement prendre fin en 2008 2009.

Le comité estime que le gouvernement fédéral peut apporter une aide précieuse aux provinces et territoires qui s'efforcent de réduire le manque d'accès aux professionnels de la santé en milieu rural. Cependant, le soutien fédéral aux soins de santé en milieu rural doit être ciblé et des fonds doivent être réservés expressément pour les collectivités rurales et isolées. En outre, le financement doit être systématique et durable. Le comité estime que les solutions à court terme adoptées pour accroître l'accès aux professionnels de la santé dans le Canada rural n'ont pas amélioré les choses à cet égard. Le problème du recrutement et du maintien d'un large éventail de professionnels de la santé est loin d'avoir été réglé. En fait, il risque malheureusement d'empirer.

RECOMMANDATION 12-2 : Le comité recommande que, dans le cadre de sa Stratégie canadienne de santé rurale, le Bureau de la santé rurale de Santé Canada mette en oeuvre une initiative sur les ressources humaines en santé en milieu rural visant à remédier aux pénuries de professionnels de la santé dans les collectivités rurales et isolées; et que cette initiative soit rendue permanente et dispose de fonds fédéraux dédiés.

Des témoins ont également déclaré au comité qu'une stratégie qui a permis avec succès de recruter et de conserver des professionnels de la santé en milieu rural consiste à exposer des professionnels provenant de régions rurales à la vie en milieu rural alors

**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

qu'ils sont encore à l'école. Un moyen complémentaire consiste, selon le Dr MacLellan, à préparer les professionnels de la santé à faire face aux réalités de la vie en milieu rural, c'est-à-dire à les distancer de la formation spécialisée axée sur la pratique en ville qui est aujourd'hui offerte par la plupart des facultés de médecine pour leur donner plutôt une formation axée davantage sur les compétences générales :

Je peux vous donner toutes sortes d'exemples qui montrent qu'il devient de plus en plus difficile — beaucoup plus que ce n'était le cas dans les années 1940 ou 1950 — pour les patients des zones rurales de recevoir des soins plutôt simples à proximité de leur foyer. Cela est attribuable à la spécialisation naturelle. Le gouvernement fédéral, pas seulement Santé Canada mais également le ministère des Ressources humaines et du Développement social de même que d'autres, peut envisager d'appuyer la généralisation, soit l'exercice de plusieurs disciplines en même temps. C'est de cette façon que les soins de santé ont été fournis de façon informelle au Canada rural, et c'est exactement le genre d'équipe dont on a besoin partout dans le monde. C'est-à-dire une équipe de généralistes, où chacun possède des compétences spécialisées.

— *Témoignages*, 22 mars 2007

Dans cette optique, le comité a été très heureux d'entendre dire que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de FedNor, avait contribué à une étude de faisabilité qui avait abouti à la création récente de l'École de médecine du Nord de l'Ontario. Première école de médecine à être établie au Canada depuis 35 ans, la nouvelle école dispense ses cours à l'Université Laurentienne, à Sudbury, et à l'Université Lakehead, à Thunder Bay, deux centres régionaux du Nord de l'Ontario, qui est en majeure partie rural. L'École de médecine du Nord de l'Ontario n'a pas encore diplômé de médecins — et pour cause, les cours ont commencé en 2005 2006 — mais elle a été fondée sur certains des principes énoncés par les docteurs MacLellan et Pong (qui enseigne à cette école).

L'école a, par exemple, commencé ses efforts de recrutement dans les écoles secondaires du Nord de l'Ontario, en visant les jeunes qui sont « susceptibles de réussir dans les environnements d'apprentissage ruraux du Nord où les conditions ne sont pas toujours faciles²⁶⁹ ». L'école a de nombreux lieux d'enseignement et de recherche répartis dans le Nord de l'Ontario et les étudiants feront leur apprentissage en petits groupes, « la plupart du temps dans des sites d'apprentissage répartis dans diverses

²⁶⁹ École de médecine du Nord de l'Ontario, site web, *About Us* (page en français), http://www.normed.ca/about_us/glance_fr.htm.

**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

communautés, à l'aide de la technologie de l'information et des communications à bande large²⁷⁰ ». Enfin, les valeurs préconisées par l'école sont, en premier lieu : « une passion pour la vie et le travail dans des collectivités urbaines, rurales et isolées du Nord et la volonté d'y servir la population²⁷¹ ».

Le comité a été également heureux d'apprendre que des programmes de soins infirmiers comportant une composante rurale sont offerts par l'Université du Nord de la Colombie-Britannique, l'Université Laurentienne et l'Université des Premières Nations du Canada. Les étudiants y reçoivent des cours théoriques sur la pratique en milieu rural et font des stages cliniques dans différentes collectivités rurales.

Le comité croit que le Canada a besoin de davantage de programmes fondés sur la philosophie et les approches de l'École de médecine du Nord de l'Ontario. Nous estimons également qu'il faut davantage de programmes universitaires destinés aux professionnels de la santé qui mettent l'accent sur les réalités de la pratique en milieu rural. Nous pensons que le gouvernement fédéral devrait encourager les agences de développement régional à financer des études de faisabilité sur l'expansion ou la création de nouveaux programmes et établissements de formation en santé capables de former la prochaine génération de professionnels de la santé ruraux. Le gouvernement fédéral devrait également appuyer les efforts déployés par les provinces et les territoires pour accroître la composante des programmes de formation axée sur la pratique en milieu rural de la médecine, des soins infirmiers et des autres professions du domaine de la santé.

RECOMMANDATION 12-3 : Le comité recommande que Santé Canada, par l'intermédiaire de son Bureau de la santé rurale, collabore avec ses vis-à-vis provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec les agences de développement régional afin de financer des propositions portant sur l'établissement, dans des régions rurales du Canada, de nouveaux programmes et établissements de formation dans le domaine de la santé.

Télésanté

Comme beaucoup de témoins l'ont laissé entendre, les nouvelles technologies, tout particulièrement les télécommunications à haute vitesse à large bande pourraient bien

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ Site web de l'École de médecine du Nord de l'Ontario, MD Program: Introduction, <http://www.nor.med.ca/programs/undergraduate/mdprogram/> [traduction].

**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

annuler, du moins en partie, les distances qui sont à la base des différences entre l'état de santé des habitants des campagnes et des habitants des villes et régler une partie des problèmes d'accès aux soins. Par exemple, Susan Villeneuve, analyse principale des politiques à la Fédération canadienne des municipalités, a expliqué au comité comment la télésanté avait permis d'améliorer l'état de santé des habitants de Twillingate, une localité côtière isolée de Terre-Neuve (population de 2 448 habitants en 2006, soit 6,2 % de moins qu'en 2001):

Nombre de parents avaient bien du mal à aller voir l'orthophoniste avec leurs enfants à l'hôpital. Nous tenions à améliorer ce service au niveau local. Nous avons lancé un projet de recherche, puis élaboré plusieurs projets pilotes. On a réussi à mettre en contact différents spécialistes qui s'occupaient des mêmes questions, mais qui, jusque-là étaient restés isolés dans leur coin. Nous avons mis en contact l'infirmière spécialisée dans la santé publique avec l'orthophoniste et le médecin de l'hôpital. Par l'intermédiaire du service à large bande, nous avons pu dispenser des traitements d'orthophonie à distance aux enfants et aux parents qui ne pouvaient se rendre à l'hôpital. Au bout du compte, le projet a eu du succès car il a permis d'améliorer considérablement le service. Lorsque le projet a été mis en route, la liste d'attente pour consulter un orthophoniste était de trois ans, ce qui est bien trop long. Nous avons pu largement améliorer la situation.

– *Témoignages*, 10 mai 2007

Dans le même ordre d'idée, Mona Comeau, gestionnaire aux Services à la famille Jeanne Sauvé, à Kapuskasing, en Ontario, a déclaré devant le comité que la télésanté avait permis d'aux jeunes de la collectivité des services de santé mentale qui auraient été autrement impossibles à obtenir :

Ce qui été très positif pour nous c'est qu'on a maintenant accès à un équipement de vidéoconférence pour faire nos télépsychiatries pour les enfants qui ont besoin d'être évalués pour des problèmes de santé mentale. On a les ressources au bureau. Ils nous fournissent les téléviseurs et l'équipement nécessaire. C'est un programme très efficace de l'hôpital Sick Kids à Toronto. Nous l'utilisons sur une base régulière.

– *Témoignages*, 1^{er} juin 2007

Les services de télésanté sont porteurs de promesses pour le Canada rural, mais on a rappelé au comité que ces services ne peuvent pas être offerts dans toutes les collectivités rurales et isolées tant que celles-ci ne disposent pas de services Internet haute vitesse. De plus, le Dr MacLellan a fait une mise en garde contre le risque bien réel de voir la télésanté trop retenir l'attention des décideurs au détriment des dépenses dans les services

**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

de santé de base, qui ont fait leurs preuves dans l'amélioration de l'état de santé des habitants des régions rurales :

Un de mes amis, un médecin très polyvalent qui habite l'île Fogo, est en mesure de faire des anesthésies et de pratiquer des interventions chirurgicales. Il m'a dit que lorsqu'il est allé travailler comme remplaçant à Grand Manan, il avait à sa disposition l'équipement de télésanté nécessaire mais il ne pouvait même pas effectuer une simple analyse sanguine. Il ne pouvait pas mettre à profit ses compétences. La télésanté est une excellente initiative, mais avant de la mettre en œuvre, il faut se poser la question suivante : accroîtra-t-elle ou remplacera-t-elle les moyens dont dispose une région? Si elle ne fera que les remplacer, ce ne sera pas utile, mais si au contraire elle les augmente, même lorsqu'on perd la connexion Internet et que rien ne fonctionne, je suis tout à fait pour. À l'heure actuelle, on ne se pose pas cette question. On se contente simplement d'attribuer de grosses sommes et d'envoyer un technicien pour installer des écrans qui permettent de communiquer avec le spécialiste. Il reste encore beaucoup à faire.

— *Témoignages*, 22 mars 2007

Le comité convient avec le Dr MacLellan que les projets de télésanté doivent être soutenus lorsqu'ils représentent un moyen économique de fournir des soins de santé. Nous convenons également que ces projets doivent être suivis de très près afin d'éviter qu'ils ne soient mis en place au détriment d'autres méthodes éprouvées de prestation des soins de santé en région rurale. Le comité croit que la télésanté doit constituer un élément crucial de la politique fédérale sur la santé en milieu rural. En matière de santé en milieu rural, la télésanté offre les avantages suivants : elle pallie la pénurie de professionnels de la santé et l'insuffisance de la formation axée sur la pratique en milieu rural qui est dispensée aux médecins et infirmières; elle améliore l'infrastructure médicale rurale; elle assure un développement plus équitable des systèmes d'information sur la santé dans l'ensemble du Canada. Par conséquent, le comité appuie l'élargissement des services de télésanté, ce qui va dans la même veine que le rapport publié en avril 2002 par le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie²⁷² de même que des rapports publiés en novembre 2002 par le commissaire Romanow et le Conseil consultatif ministériel sur la santé rurale.

²⁷² Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *La santé des Canadiens – Le rôle du gouvernement fédéral : Recommandations en vue d'une réforme* (volume 5), avril 2002, p. 86.

RECOMMANDATION 12-4 : Le comité recommande que, dans le cadre de la Stratégie canadienne de santé rurale, le Bureau de la santé rurale de Santé Canada investisse dans des applications économiques des services de télésanté de manière à élargir l'accès aux soins et à améliorer la qualité des services de santé dans les collectivités rurales et isolées.

La recherche sur la santé en région rurale

En plus d'aboutir à la création du Bureau de la santé rurale, la stratégie du gouvernement fédéral sur la santé en région rurale du début des années 2000 a également conduit à créer un poste de conseiller spécial en santé rurale auprès des Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC), soit la principale agence fédérale de financement de la recherche en santé. En 2002, les IRSC ont constitué un fonds de 1,5 million de dollars pour la recherche sur la santé en milieu rural. On commence à voir les résultats de ces travaux de recherche dans des rapports publiés. Lors de son témoignage devant le comité, le Dr MacLellan a insisté sur la nécessité d'effectuer davantage de travaux de recherche sur la santé en milieu rural comme ceux que mènent les IRSC :

La recherche est extrêmement importante. Par exemple, nous devons déterminer jusqu'à quel point nous prenons bien en charge les personnes victimes de crises cardiaques dans le Sud de la Saskatchewan. Devons-nous transférer les patients ou cela vaut-il mieux améliorer les soins localement? Chose certaine, le gouvernement fédéral doit se pencher sur la question fondamentale de la recherche.

– *Témoignages*, 22 mars 2007

De son côté, le Dr Pong soulignait dans son mémoire que l'« on ne sait malheureusement pas grand-chose » au sujet de la pauvreté et de la santé en milieu rural parce que « les pauvres des régions rurales ont fait l'objet de recherches insuffisantes » (mémoire présenté au comité, p. 1). Il ajoutait également que « l'interface entre la vie rurale, la pauvreté et la santé est un domaine que l'on connaît très peu parce que très peu de recherches ont été effectuées à ce jour. De fait, un examen de la documentation a révélé très peu d'études canadiennes publiées sur la relation entre la pauvreté rurale et la santé. » (*Témoignages*, Mémoire présenté au comité, 29 mai 2007)

Le comité croit que la recherche sur la santé des habitants des régions rurales est essentielle pour comprendre, prévoir et agir positivement. En outre, il faut évaluer l'efficacité des programmes et services de santé en milieu rural. Par ailleurs, il

**CHAPITRE 12 : LA SANTÉ ET LES SOINS DE SANTÉ : PIERRES
ANGULAIRES DE LA REVITALISATION DES COLLECTIVITÉS RURALES**

conviendrait d'examiner à fond les liens complexes entre ruralité, pauvreté et santé. Le comité est d'avis que le gouvernement fédéral a un rôle clair à jouer dans le financement de la recherche sur la santé en milieu rural et sur la diffusion des résultats de cette recherche. La santé en milieu rural doit être une priorité dans les programmes de recherches au palier fédéral et il faut lui accorder un financement particulier et soutenu.

RECOMMANDATION 12-5 : Le comité recommande que les Instituts de recherche en santé du Canada, en collaboration avec le Bureau de santé rurale de Santé Canada, investissent à long terme au moyen d'un fonds dédié au financement d'initiatives stratégiques de recherche sur la santé en milieu rural et isolé.

Conclusion

Dans le domaine de la santé, mettre l'accent sur les régions rurales signifie que l'on adopte un ensemble souple de politiques qui tiennent compte du contexte local et qui tirent le meilleur parti du savoir-faire local. De même, tout comme dans le cas des autres sujets abordés dans le rapport, il importe de ne pas perdre de vue que les considérations liées à la santé chevauchent à bien des égards d'autres sujets comme la revitalisation des régions rurales, ce qui inclut le développement économique. Pour nous donner un exemple, le Dr MacLellan nous a rappelé à quel point il est difficile d'imaginer une collectivité rurale dynamique qui n'aurait pas une forme ou une autre d'hôpital ou un accès facile à un hôpital :

Comment voulez-vous favoriser le développement économique dans une ville où l'hôpital n'est qu'un centre de triage et n'est équipé que d'un seul téléphone, comme c'est le cas présentement dans certaines régions de la Saskatchewan? Il y a de nombreux facteurs à prendre en considération, mais nos élus fédéraux ou provinciaux n'ont pas la volonté politique d'améliorer la prestation des soins de santé en milieu rural.

– *Témoignages*, 22 mars 2007



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5





Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Agriculture and Forestry

Chair:

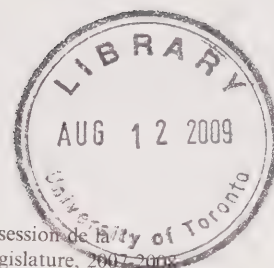
The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

Monday, June 16, 2008

Issue No. 16

(Volume 4 of 4)

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Final Report — *Beyond Freefall:
Halting Rural Poverty*)
(Section IV: The Healthy Community Approach)



Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de l'*

Agriculture et des forêts

Présidente :

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

Le lundi 16 juin 2008

Fascicule n° 16

(Volume 4 de 4)

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport final — *Au-delà de l'exode :
mettre un terme à la pauvreté rurale*)
(Section IV : Le concept des communautés en santé)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
AGRICULTURE AND FORESTRY

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable Leonard J. Gustafson, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	Mahovlich
Callbeck	Mercer
* Hervieux-Payette, P.C.	Peterson
(or Tardif)	St. Germain, P.C
* LeBreton, P.C.	Segal
(or Comeau)	

*Ex officio members
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS

Présidente : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

Vice-président : L'honorable Leonard J. Gustafson
et

Les honorables sénateurs:

Baker, C.P.	Mahovlich
Callbeck	Mercer
* Hervieux-Payette, C.P.	Peterson
(ou Tardif)	St. Germain, C.P.
* LeBreton, C.P.	Segal
(ou Comeau)	

*Membres d'office
(Quorum 4)

Senate



Sénat

BEYOND FREEFALL: HALTING RURAL POVERTY

Final Report of the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C.
Chair

The Honourable Leonard J. Gustafson
Deputy Chair

June 2008

Ce rapport est aussi disponible en français

.....
Available on the Parliamentary Internet:
www.parl.gc.ca

(Committee Business — Senate — Reports)
39th Parliament — 2nd Session

SECTION IV:

**THE HEALTHY
COMMUNITY APPROACH**

SECTION IV: THE HEALTHY COMMUNITY APPROACH

[O]ur Community Futures Program steadily impress me. [...] the central government provides a certain amount of funding and some basic rules of the game to stimulate the programs, and then, for all intents and purposes, governments get out of the way. This allows the fundamental truth about rural communities to operate: they can figure it out if they have a bit of incentive or a piece of space and some resources to do it. They are capable of taking care of many of their own ideas.

– Anthony Fuller, Professor, School of Environmental
Design and Rural Development, University of Guelph,
Evidence, October 31, 2006

In the last chapter, the committee discussed problems with access to health care services in rural Canada and stressed that these should be top priorities for the federal government and Health Canada in particular. It is also important however to recognize that the *major* determinants of health span a much broader range of issues than mere access to the health care system.

The “healthy communities” movement, which was pioneered by a Canadian doctor named Trevor Hancock, argues that health is in fact largely “determined by equitable access to such basic prerequisites for health as peace, food, shelter, clean air and water, adequate resources, education, income, a safe physical environment, social supports, and so on.”²⁷³ The “healthy communities” approach places citizen participation at the heart of what it advocates, emphasizing

collaboration, including citizen participation, to identify and take action on the social, economic and environmental factors that affect health and well-being. For example, a community could decide to take aim at poverty by setting up communal kitchens, meals-on-wheels services or youth centres. It may decide to plant trees to protect the environment. To increase employment, a community might sponsor community economic development forums. A Healthy Communities approach often means rekindling a sense of belonging and pride in one’s community. What most distinguishes this approach from others is its focus on bringing communities together to collaborate, set priorities and take action.²⁷⁴

²⁷³ Encyclopaedia of Public Health, “Healthy Communities,” available at <http://www.enotes.com/public-health-encyclopedia/healthy-communities/print>

²⁷⁴ Ministerial Advisory Council on Rural Health, “Rural Health in Rural Hands: Strategic Directions for Rural, Remote, Northern and Aboriginal Communities,” p. 18, available at: http://www.phac-aspc.gc.ca/rh-sr/pdf/rural_hands.pdf.

In its final report, the now-defunct Ministerial Advisory Council on Rural Health, (discussed by Dr. Keith MacLellan in his presentation to the committee), placed the “healthy communities” model at the centre of its recommendations, arguing that this approach is ideally suited to rural communities because rural citizens “are often highly motivated, and their strong sense of community identity favours a holistic approach to health. As well, the small size of rural communities makes them easier than urban centres to organize, reach consensus and coordinate a broad response.”²⁷⁵

A lot of the themes discussed in previous chapters of this report could have easily been framed from this perspective. After all, housing, education, income, environment, economy, and transportation are all key elements of the healthy living and healthy communities, as emphasized in a recent report by the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology’s Subcommittee on Population Health.²⁷⁶ Most of the discussion in these chapters emphasized however what the federal government can do *for* rural citizens rather than what rural citizens can do for themselves.

This fourth and final section of the report is framed by this “healthy community” approach to emphasize what rural citizens and rural communities, with a bit of assistance from higher levels of government, can do for themselves because, as the Subcommittee on Population Health notes “the active participation of civil society groups has been identified as a key success factor in cases in which intersectoral policy on health determinants has worked well both at the local and national levels.”²⁷⁷

²⁷⁵ *Ibid*, p. 19.

²⁷⁶ Subcommittee on Population Health of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, April 2008, “Population Health Policy: Issues and Options,” Fourth Report, available at: <http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/com-e/soci-e/rep-e/rep10apr08-e.htm>.

²⁷⁷ *Ibid*, p. 20.

CHAPTER 13: A HEALTHY SMALL BUSINESS SECTOR

Canada needs to “[a]ssist rural artisan small- and medium-sized enterprises and community enterprises proactively, and to help with the move of these enterprises to higher performance and safety standards. The point I am making here is that Canadian rural businesses, small businesses, have a real struggle to scale up production and employment.

– Peter Apedaile, Professor Emeritus,
Department of Rural Economy, University of Alberta (as an individual),
Evidence, November 9, 2006

Small businesses play an essential role in rural Canada. As some of the committee’s witnesses noted, a small business employing 5 or 10 workers can be an important employer in a small town of 1,000 people, of whom 500 or 600 might be actively involved in the labour force. Bruno Jean, Canada Research Chair in Rural Development at l’Université du Québec à Rimouski, also reminded the committee that access to a convenience store and gas station can mean the difference between easy access to basic supplies and having to travel 10, 20 or more kilometres to buy a loaf of bread or fill up the gas tank: “In these [rural] communities, when the corner store closes and there are no more gas stations where you can fill up your car, it’s a problem. It’s an enormous problem in these people’s daily lives” (*Evidence*, October 26, 2006).

The statistical evidence tends to support the claim that small businesses are crucial to rural Canada’s economic health and, moreover, that they differ from their urban counterparts in important ways. According to a recent Industry Canada study, rural-based small and medium-sized enterprises (SMEs) represented 28% of the estimated 1.4 million SMEs in Canada in 2004, a proportion well above rural Canada’s share of the overall population (i.e., just under 20%).²⁷⁸ According to Industry Canada, this probably reflects both the important role of local resource-based economic activities (agriculture, forestry, fisheries and mining) and the fact that rural Canadians are more entrepreneurial than their urban peers, a hypothesis supported by the fact that 6% of rural Canadians owned an SME compared with 4% of urban Canadians.²⁷⁹

²⁷⁸ Industry Canada, November 2007, “SME Perspective: Canadian Rural-Based Entrepreneurs,” *Small Business Quarterly*, Vol. 9, No. 3, p. 1. Note that “small and medium-sized businesses” are defined as firms with 500 or fewer employees.

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 1.

Businesses in rural Canada also tend to be very small. For example, a 1999 Statistics Canada study found that, in 1996, 82% of rural Canada's businesses employed fewer than 10 people, compared with 74% of small businesses in urban areas.²⁸⁰ A survey conducted in 2004 found that 86% of all rural SMEs fall into what is known as the micro-business category, meaning that they employ fewer than five employees. In urban Canada, the comparable figure is 83%.²⁸¹

The available financial data suggest that rural-based entrepreneurs encounter greater hurdles than their urban peers. First, their businesses tend to be less profitable. According to Industry Canada, the profitability of rural SMEs in 2004 was 26%, as compared with 29% in urban areas. Second, rural entrepreneurs tend to have fewer options to choose from when they seek financing to start a new business or expand an existing one. This fact is reflected in the tendency for rural entrepreneurs to use credit unions and caisses populaires as their main financial institution. In 2004, more than one third of rural-based SMEs used credit unions or caisses populaires for their day-to-day banking, compared with only 15% of urban SMEs.²⁸² Third, rural SMEs were far more likely to deal with one financial institution for longer periods of time than urban-based SMEs – again in 2004, 43% of rural SMEs had been with the same financial institution for more than 10 years, compared with 33% of urban SMEs. This finding also supports the claim that rural entrepreneurs have access to a restricted range of financial institutions in comparison with their urban counterparts.

From a policy perspective, and for the purposes of this chapter, the major difference between urban and rural small businesses and SMEs boils down to access to credit, an area in which the federal government plays an active role and where several of our witnesses felt there was room for improvement. The committee's witnesses also had a lot to say about alternative ways to structure the provisioning of goods and services in rural Canada, namely through the use of "social economy enterprises," cooperatives and, of course, credit union and caisses populaires movements. The discussion that follows

²⁸⁰ This study defined "rural" as all census subdivisions with fewer than 20,000 people; all other areas were defined as "urban."

²⁸¹ Industry Canada, *op. cit.*, p. 2.

²⁸² *Ibid.*, p. 2.

proceeds along a continuum ranging from the not-for-profit model embodied in these social economy enterprises to the enhancement of credit so that SMEs can grow and provide the jobs and economic activity that rural Canada needs in order to prosper.

Social Economy Enterprises, Community Economic Development, and the Cooperative Approach

The social economy represents the future of many rural communities in Quebec. It represents the link between society and economics, and also includes the environment. I think the social economy receives very little support, be it from the province or from the federal government.

– Alain Coutu, community organizer,
Centre de Santé et des services sociaux du nord de Lanaudière,
Evidence, May 18, 2007

Over the course of the committee's hearings, several witnesses discussed the idea of expanding the presence of "social economy enterprises" in rural Canada. Unlike normal businesses that strive mainly to maximize profits, social economy enterprises generally produce goods and services on a not-for-profit basis²⁸³ while trying to maximize the "social good" they generate for their members and the community as a whole. Text Box 13-1 provides additional background information on the social economy enterprise movement.

²⁸³ Although the cooperative sector, which is usually considered a social economy enterprise, *does* typically try to turn a profit and sometimes distributes profits among members, profit considerations are not the main motivation for cooperative enterprises.

Text Box 13-1: Background on Social Economy Enterprises

In addition to their non-profit status, social economy enterprises differ from private for-profit companies in a few other important respects. First, the employees of social economy enterprises include both volunteers and paid workers. An important part of the mission of many social enterprises is to help create paying, meaningful work for the community. Second, social economy enterprises tend to be run democratically, each member having a roughly equal say in their operation. Third, although funding sources may include proceeds from the sale of goods and services, they also include donations from church groups, other community organizations and individuals, as well as government grants. Fourth, on dissolution of social enterprises, members generally turn over or donate proceeds and accumulated capital to other organizations with similar goals. Given these features, the "social economy enterprise" label has tended to be used in reference to well-established organizations such as cooperatives, credit unions, caisses populaires, and service clubs such as the Red Cross or Salvation Army.

In Canada, the term "social economy" is most commonly used in Quebec, where the cooperative sector has a long and distinguished history of involvement in rural economic development. The provincial government in Quebec has been especially active in this area, most recently in its 2006–2007 Budget, which allocates \$10 million to a social economy fund for the province.¹ In all, an estimated 6,200 social economy enterprises in Quebec employ 65,000 people and generate annual sales in excess of \$4 billion, or roughly 2% of the province's gross domestic product.²

In the rest of the country, the term "community economic development" is most often used to describe activities that are roughly similar to what one might find in a typical social economy enterprise, i.e., activities linking economic and social development to improve a community's quality of life. According to at least one author, there appears to be a growing convergence between the way people think about the two concepts and approaches to helping traditionally disadvantaged areas.³

Notes and Sources:

1. This is in addition to several earlier investments, such as a \$20 million three-year commitment made in the 2003-04 budget. See, for example, Finances Québec, "2003-2004 Budget: Three concrete measures to support Québec businesses," News release, 11 March 2003, available at: http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2003-2004/en/discours/20030311_04.asp.
2. See, for example, Human Resources and Social Development Canada, Backgrounder, "Social Economy," available at: http://www.hrsdc.gc.ca/cgi-bin/hrsdcrhdsc/print/print.asp?Page_Url=/en/cs/comm/sd/social_economy.shtml
3. For a discussion, see Eric Leviten-Reid and Sherri Torjman, "Evaluation Framework for Federal Investment in the Social Economy: A Discussion Paper," Caledon Institute of Social Policy, January 2006, available at: <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/566ENG.pdf>. In their discussion paper, Leviten-Reid and Torjman note that "[t]he 'old' social economy tended to emphasize the role of democratically controlled enterprises such as co-operatives, mutual societies and credit unions. The 'new' social economy encompasses a wider set of organizational forms, including various types of community development organizations through which citizens tackle economic and social challenges."

Until relatively recently, the federal government had little in the way of direct involvement in social economy enterprises. In Budget 2004, however, the federal government announced a three-part \$132 million social economy initiative that was to be built around community economic development strategies.²⁸⁴ Under the first part of the

²⁸⁴ "Typically, social economy enterprises grow out of community economic development strategies involving citizens, governments, the voluntary sector, business, learning institutions and other partners." See Government of Canada, *Budget 2004*, p. 179, available at: <http://www.fin.gc.ca/budget04/bp/bpc4de.htm>

initiative, the federal government committed to spend \$17 million over two years (2004–2005 and 2005–2006) to increase “capacity building” by helping the regional development agencies and community economic development groups devise ways of using the social economy enterprise approach to generate economic development, especially in rural areas. Under part two, the federal government committed to spend \$100 million over five years (\$20 million per year beginning in 2004–2005) to increase lending to social economy enterprises and help create four “patient capital funds” – essentially long-term loans (5 to 10 years at least) with flexible repayment terms – managed by the regional development agencies.²⁸⁵ Finally, under part three, the federal government committed to spend \$15 million over five years for community- and university-level research into the social economy approach.

In September 2006, however, the federal government announced that it was reallocating \$39.3 million in uncommitted funds from the social economy initiative as part of a program review and cost-savings exercise. Over its brief existence, the federal government’s social economy initiative led to the creation of only one patient capital fund for social economy enterprises, namely Québec’s La Fiducie du Chantier de l’économie sociale. Thanks to an initial \$28.5 million federal contribution delivered through Canada Economic Development for Quebec Regions (CED-Q), La Fiducie has been able to leverage an additional \$30 million for investments in Quebec-based social economy enterprises.²⁸⁶

Carol Hunter, Executive Director of the Canadian Co-operative Association (CCA), urged the committee to recommend that the federal government reverse its September 2006 decision and extend social economy initiative funding to other regional development agencies: “We would urge a reconsideration that the Social Economy

²⁸⁵ With respect to increased lending, the regional development agencies plus FedNor were expected to build “strategic alliances” with lenders such as credit unions, commercial banks and the Business Development Bank of Canada so that social economy enterprises could take advantage of a range of government-backed lending programs otherwise targeted toward for-profit small businesses. With respect to patient capital funds, the monies were to be allocated through a competitive tendering process and were deemed essential because “access to patient capital is often a critical factor in the ability of social enterprises to grow.” See Government of Canada, *Budget 2004*, p. 180.

²⁸⁶ See Chantier de l’économie sociale, “Budget 2006-2007 : 10MS pour le soutien de l’économie sociale,” available at: http://www.chantier.qc.ca/uploads/documents/publications/budget_2006-2007_final_.pdf.

Initiative is something that is available for all Canadians across the country, not just in Quebec” (*Evidence*, April 26, 2007).

The committee believes that the social economy enterprise approach is ideally suited to rural Canada because it takes full advantage of a well-established cooperative tradition while being attentive to local needs and local assets and skills. In a word, the social economy approach is flexible. Social economy enterprises should be a key component of any “healthy communities” approach to sustaining a healthy small business sector in rural Canada.

RECOMMENDATION 13-1: The committee recommends that the federal government restore funding to the Social Economy Initiative and direct its regional development agencies to immediately begin work on creating patient capital funds similar to La Fiducie du Chantier de l’économie sociale in Quebec.

Micro-Credit Enterprises and Lending Circles

A lot of times, all that is needed is just a thousand dollars or a small amount of money. If you look at the loan funds that are already doing this, such as the one in Saint John, it has done remarkable work with very limited resources. Supporting organizations like that would be one suggestion.

– Sue Rickards, Member of the Board,
Neighbours Alliance of North York,
Evidence, February 13, 2007

Micro-credit loans are small loans usually provided to unemployed people, small entrepreneurs or others who are living in poverty and do not have collateral or are not considered bankable. These loans originated as a tool to help impoverished people (mostly women) in developing countries start small self-employment enterprises. The economic rationale for micro-credit is the idea that traditional financial institutions under-supply loans to people with low incomes, which leads to slower growth in the economy than would normally occur. Micro-credit fills the gap left by traditional financial institutions.

Partly because of the success of micro-credit programs in developing countries, interest in this approach to poverty alleviation has also grown in developed countries. In Canada, the micro-credit approach has generated considerable interest in rural and other

disadvantaged areas, where Canada's large financial institutions are increasingly reluctant to invest and where self-employment is often the only viable way out of poverty.²⁸⁷

Programs that provide small business loans to entrepreneurs are available in most provinces, and many are targeted toward residents of rural areas.²⁸⁸ In its hearings, the committee was told about three micro-credit programs with a strong rural focus. By far the most extensive network of micro-credit programs is delivered by the Réseau québécois du crédit communautaire. The Réseau represents micro-credit lending programs in rural and urban areas of the province. The province of Quebec pays the operating costs of these programs while operating capital is donated by local businesses, local charities, religious groups and individuals within the communities where the loans originate. Crucially, money raised by the community stays in the community. Text Box 13-2 describes the Réseau in more detail.

Text Box 13-2: Quebec's Micro-Credit Network

Founded in 2000, the Réseau québécois du crédit communautaire represents nine Fonds communautaires d'emprunt (community loan funds) and eleven Cercles d'emprunt (lending circles), which administer Quebec's micro-credit program. The micro-credit program is designed for people with low incomes who would like to start a small business but have little access to conventional financing. The value of the loan varies from \$500 to \$20,000, and technical assistance in starting a business is also made available to successful applicants.

Both the Fonds communautaires d'emprunt and the Cercles d'emprunt were created in the mid-1990s to provide micro-credit loans and technical support in developing business plans to people living on low incomes. The Cercles d'emprunt focus on smaller loans worth up to \$5,000 and help with the pre-business planning process. Cercles d'emprunt is a peer-supported micro-credit loan program through which members (usually 4–7 people) assess member applications for micro-credit. In some cases, the group members assume a portion (20%) of the liability for the repayment of the loan. The Fond communautaires generally help applicants who already have business plans and offer loans worth up to \$20,000.

²⁸⁷ Toni Williams, "Access to Financial Services for Tiny Businesses: What is the Role of Microcredit?," in Christopher Waddell, ed, *Financial Services and Public Policy*, McGill/Queen's University Press, Kingston 2004, p. 55.

²⁸⁸ The Rural Secretariat compiled a list of programs under the Canadian Rural Information Service Micro Credit Pathfinder Section on their Web site: http://www.rural.gc.ca/cris/microcredit/index_e.phtml#books

Quebec benefits from another, distinct micro-credit program funded by CED-Q. According to Stéfane Dufour, Acting Director General, Infrastructure and Business Development at CED-Q, this program was set up in cooperation with Quebec's Community Futures program and is designed to stem the outflow of young people from rural Canada. The program offers:

personal loans between \$5,000 and \$15,000 along with repayment conditions and a two-year interest holiday. This initiative encouraged people to start businesses and it is still in place because we decided to support it. Another major characteristic is to promote the hiring of resources to make young people aware of the importance of entrepreneurship as a development tool that helps them develop business plans and then supports them once the company has been created. This initiative is ongoing and we are still in partnership until 2010 because, essentially, the program has met its objectives. In terms of job creation this is excellent. As we said, it is not the micro credit as it is typically defined, but it is quite close to the idea of promoting access to capital and new business start-ups.

– *Evidence*, May 17, 2007

Like many micro-credit programs, the program has been quite successful, helping start about 400 to 450 new companies each year. According to Mr. Dufour:

Some \$18 million is in play, which means that the money repaid allows for capital turnover. The success rate is approximately 72 per cent and various figures prove that entrepreneurs repay the full amount they have borrowed and that the failure rate is low. Obviously, given the two-year interest holiday, the fund does not show the same yield as other funds after the first year. But the financial loss is approximately 6 to 7 per cent, which is quite respectable given the conditions and environment in which we are working.

– *Evidence*, May 17, 2007

In Ontario, FedNor helps fund two micro-lending programs. The first is called the PARO Centre for Women's Enterprise, a non-profit charitable organization that provides programs and services to 30 lending circles across northwestern Ontario. These lending circles provide small loans in the range of \$500 to \$1500 to women entrepreneurs, most of whom run small businesses out of their homes. The second program funded by FedNor is the Stepping Stone Program. According to Louise Paquette, Director General of FedNor, loans under this program are usually very small (no more than \$1,000) and "are geared more to underemployed or marginalized women. For example, someone who might need to buy the sewing machine before she can make the wares that will allow her to become more self-reliant" (*Evidence*, May 31, 2007).

Unfortunately, micro-credit programs like those in Quebec and northern Ontario are not universally available in rural Canada, nor are all micro-credit problems created equal. Moreover, the evidence is clear that, although default rates are quite low, rural micro-credit programs still need strong backing from government to help defray ongoing operating costs: none of the examples discussed in this section would likely exist or prosper without some form of government assistance. The committee believes, therefore, that the federal government should play a more active role in expanding the micro-credit concept throughout rural Canada. The proposed Department of Rural Affairs could begin by identifying areas where such facilities are not available and liaising with the regional development agencies to expand their availability.

RECOMMENDATION 13-2: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs coordinate an effort by Canada's regional development agencies to expand the range and availability of micro-credit programs in rural Canada. The programs should especially target traditionally disadvantaged groups such as rural women, Aboriginal people, immigrants and Francophones.

Strengthening Community Futures and Supporting Credit Unions

I think it is fair to say that AIMS [Atlantic Institute for Market Studies] has never been a big fan of ACOA [Atlantic Canada Opportunities Agency]. In particular, AIMS has never been a big fan of large block subsidy grants to anyone who is not accountable for them. ACOA has a long and — you can use either coloured or storied — past of those kind of programs. That being said, you are absolutely right. ACOA has begun to make changes. Some of their programs are far more oriented to practical, flexible, deliverable and measurable results than they have ever been in the past. If I had to pick one program to keep, of all the ACOA programs, it would likely be the Community Futures Program delivered through the Atlantic Community Business Development Corporations.

– Charles Cirtwell, Acting President, Atlantic Institute for Market Studies,
Evidence, February 15, 2007

The challenges of accessing credit in rural Canada have long been recognized at the federal level. Arguably the most successful program to help address this concern has been the Community Futures program, a federally funded but community-based and community-led initiative created in 1986 that focuses on the poorest parts of rural Canada and sets economic development and job creation as its two main objectives.

In the program's first incarnation, the government offered a range of programs under the Community Futures banner, including loan and advisory services through local business development centres, financial incentives for self-employment, funding for community projects tied to a wider strategic plan (Community Initiatives Funding), training, and relocation and travel assistance for job-search activity. In 1994, the federal government reorganized Community Futures into a network of Community Futures Development Corporations (CFDCs) by, among other things, discontinuing Community Initiatives Funding and merging Community Futures committees (consisting of local business, union and community leaders) with regional and local business development centres. In 1995, the government transferred responsibility for the CFDCs from Human Resources Development Canada to Industry Canada's FedNor division and the government's three regional development agencies, namely, the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), Canada Economic Development for Quebec Regions (CED-Q), and Western Economic Diversification Canada.

In their presentations to the committee, the regional development agencies painted a picture of the reach and importance of the Community Futures programs. For example, Eleanor King, Director General of Community Development at ACOA, outlined the program's role in Atlantic Canada:

In Atlantic Canada, the Community Futures program supports 41 Community Business Development Corporations — CBDCs — in rural areas, focused on lending to small and medium enterprises in various sectors, filling a gap in access to capital. During the last 10 years, CBDCs have issued 13,000 loans, totalling \$376 million, to businesses in their communities, leveraging an additional \$360 million in private-sector investment and financing. CBDCs invest in the start-up and expansion of more than 1,000 businesses annually, positioning them as key supporters of the rural economy. They are filling the financing gap left by the absence of traditional sources of financing in rural areas and the reluctance of financial institutions to invest in high-risk, low-value loans, generally under the \$150,000 mark. Key sectors, including retail, manufacturing, tourism and resource sectors that are most prevalent and integral to rural economies represent the majority of CBDC investment.

— *Evidence*, February 13, 2007

Ardath Paxton Mann, Assistant Deputy Minister at Western Economic Diversification Canada in British Columbia, provided the following overview of Community Futures programs in Western Canada:

There are 90 non-profit CFs, four CF associations and one pan-West CF group in the West providing virtually 100 per cent rural coverage in Western Canada and serving an estimated 3.1 million non-metropolitan residents. Of the 90 non-profit CFs, four are specifically Aboriginal Community Futures organizations. The Community Futures Program was established based on the tenets of community economic development, CED, which you have heard a fair bit about, a community-based and community-directed process that combines social and economic development to foster the well-being of communities. Community volunteers who understand social issues and recognize opportunities are a key factor in the success of the CFs. In 2005-06, CFs engaged over 2,500 community-based volunteers, including board members, who provided over 86,000 volunteer hours. A strong entrepreneurial capacity is key to thriving, healthy communities. In the last five years, the 90 CFs in Western Canada have made over 6,700 loans totalling over \$220 million, which leveraged an additional \$315 million in funding from other sources. These investments have been projected to create or maintain more than 2,100 jobs in rural Western Canada. CF loans do not go to assist only those in the economic mainstream. Over the last five years, 13 per cent of the CF loans have gone to Aboriginal entrepreneurs, 5 per cent to entrepreneurs with disabilities and 9 per cent to young entrepreneurs. Obviously, we want to get those figures up. Loans are relatively small. The average CF loan over the last five years has been in the ballpark of \$32,000.

– *Evidence*, March 1, 2007

Remarkably, despite the supposedly risky nature of lending to small businesses in rural Canada, the default rate on loans at both ACOA and Western Economic Diversification Canada tend to be quite low. According to Eleanor King of ACOA:

Obviously, with any process of doing loans, there are some writeoffs and defaults, but the numbers are smaller than perhaps most people might think. In the information I have here, the cumulative rate of defaulted contracts and/or writeoffs was 15 per cent. It is not a huge number when you look at the same kinds of default records for banks, who are also involved in providing loans to enterprises as well.

– *Evidence*, February 13, 2007

Jim Saunderson, Director General, Corporate Finance and Programs, Western Economic Diversification Canada, told the committee that the default rate was probably “around 10 per cent or a little less than that.” (*Evidence*, March 1, 2007) In her presentation, Louise Paquette from FedNor described Community Futures as “one of the

best investments in rural Canada” and then went on to describe its presence in rural Ontario:

In Ontario, we support a network of 61 community futures development corporations, CFDCs, which loans of up to \$150,000 for businesses where banks and financial institutions have turned them away. These CFDCs also work with their communities to develop strategic plans and help small businesses by providing them with counselling, referrals and technical advice. This program’s most treasured asset is its volunteers. We have over 600 volunteers in Ontario who sit on individual boards of directors. Quite honestly, without the volunteers, this program would not have a hope in hell of surviving.

– *Evidence*, May 31, 2007

The committee heard almost universal praise for the Community Futures approach to economic development. As the committee noted in its Interim Report, the program has been singled out by the OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) as one of the most innovative and successful rural-oriented policies anywhere in the world. Nevertheless, several witnesses suggested that the Community Futures concept needs to expand beyond providing money only for start-up operations and to move toward supporting larger-scale operations. For example, at the committee’s hearings in Corner Brook, Newfoundland, Sean St. George, executive director of the Red Ochre Regional Board Inc. (Regional Economic Development Board) said that he would like to see the Community Futures program increase the amount of money it is willing to lend:

The challenge we have, though, is the amount of investment we need. They have limitations on their investment fund — \$125,000 right now, I believe. There are issues of how we fund businesses. I will give you a specific example, and, again, we would have to look at the policy. We have shrimp plants producing shrimp that dump the shrimp shells off the coast, whereas if we could build a shrimp shell processing plant, we could produce chitin and other by-products that are used in the pharmaceutical sector. That is where the more holistic approach comes in to make sure we get the value added.

– *Evidence*, February 19, 2007

Dr. Peter Apedaile of the University of Alberta made a similar point, noting that:

I am on the board of directors of RCFDC, Community Futures Development Corporation, where we put our money into trying to start new businesses, but effectively these loans almost always end up being consumer loans to the mom-and-pop owners of the business. It just does not move from there, it does not

create employment and it does not do the kinds of things we need to get people moving out of their low incomes.

– *Evidence*, November 9, 2006

Diane Martz, Research Manager at the Prairie Women's Health Centre of Excellence, echoed these views: "I think there are opportunities to expand the program and perhaps to increase the loan base so that the program could foster more business start-ups and the like. In the area with which I am familiar, they do try to support innovation around the agricultural products that are being produced." (*Evidence*, November 23, 2006)

The committee believes it is important for the federal government to reaffirm its long-term commitment to the Community Futures program, one of the few unequivocal success stories in federal rural policy and, aside from the post office, one of the few visible signs of the federal government in rural Canada. The Community Futures program success is due in no small part to the fact that it is locally run and suited to local conditions. Like the social economy approach, it too is flexible. For these reasons, the committee also believes that the federal government should consider expanding the size of loans available under the program as well as the total financing envelope for the program.

RECOMMENDATION 13-3: The committee recommends that the federal government reaffirm its long-term commitment to the Community Futures program. The proposed Department of Rural Affairs should also conduct a study of the program to assess the potential of expanding the size of loans that the program makes available.

In many rural communities, credit unions are a key partner in the Community Futures program. Scott Merrifield, Director of Policy, Planning and Coordination at FedNor, noted that, although the volunteers who work for the Community Futures program decide who gets what loans, FedNor and rural credit unions provide the actual loan money, FedNor covering a portion of what the credit union might lose in the event of a default on the loan: "Through that, we get basically \$5 of capital invested by the credit union for every dollar we put up. The experience to date on the program with the credit unions in Northern Ontario is 87 loans with a value of \$10.1 million, and it has been in existence for six years." (*Evidence*, May 31, 2007) According to Louise Paquette of FedNor, this

strategy has been more successful with credit unions than with other financial institutions:

We have tried it with other financial institutions but the problem is the exodus of these financial institutions from rural communities. That is why the Community Futures Program, with coverage right across Ontario and all rural communities, works. We have people out there who can put a finger on the pulse of what is happening in the regions. If there are businesses that we want to help, we prefer to use that vehicle because of that relationship. We have tried with many financial institutions but the credit unions have been our best experience. It is difficult with the banks.

– *Evidence*, May 31, 2007

Sean St. George of the Red Ochre Regional Board pointed to similar problems in obtaining credit faced by small businesses in his area of Newfoundland: “In the United States, the Banking Act requires banks to do small business loans in rural areas. In our area, our business people are struggling to get access to capital. Ms. Kennedy and I, in our capacity as volunteers and on the Regional Economic Development Board, we have seen business people struggle to get access to capital.” (*Evidence*, February 19, 2007)

As this evidence suggests, the credit union movement has long played an important role in rural Canada, filling gaps left by the mainstream banking system. For example, Pam Skotnitsky, Associate Vice-president of Government affairs at the Credit Union Central of Saskatchewan, told the committee that, in her province, more than 50% of the population are credit union members. Credit union services in the province are delivered through 316 locations in 274 communities, of which 264 are in rural parts of the province. In 160 of these communities, the credit union is the only financial institution. In the agricultural sector, Saskatchewan’s credit unions finance 27.5% of all outstanding farm debt in the province. Ms. Skotnitsky also told the committee that in its surveys of small and medium-sized businesses the Canadian Federation of Independent Business (CFIB) has found that its members give credit unions top ranking amongst financial service providers with respect to “levels of satisfaction of service, loan availability and fees” (*Evidence*, April 26, 2007).

The Saskatchewan credit union movement is active outside of the financial services sector as well. According to Ms. Skotnitsky, it actively engages in community economic

development work and supports the co-operative movement by, in some cases, providing office space, mentorship, training and financial support.

That said, there are some worrying trends, especially in rural areas. First, because of rising information technology costs, more and more credit unions have been forced to merge, putting some pressure on rural locations. Second, as Ms. Skotnitsky told the committee, while the credit union is committed to rural Canada, “slowly we are seeing some of those communities no longer able to sustain their branch locations” (*Evidence*, April 26, 2007). One short- to medium-term solution, she said, might be to

expand the number of services provided through each of the community locations. We have been working with our provincial government to see the reduction of the barriers on insurance delivery, because that would enable us to combine banking and insurance services. In some of those rural locations, if we can deliver more services, the economics might be there to maintain those services — not indefinitely but for a longer period of time. As communities are reducing in size, there will be instances where the credit union is no longer viable if there is not enough business. It is a reality, unfortunately.

– *Evidence*, April 26, 2007

The committee believes that the federal government should explore ways it might help the credit union movement maintain and possibly expand its rural service locations.

RECOMMENDATION 13-4: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs explore ways in which the federal government might help the credit union movement retain and possibly expand rural credit union locations.

Succession Planning, Venture Capital and Cooperatives

One often overlooked consequence of the aging of rural populations is the issue of small-business succession planning. Many rural communities with stagnant or declining populations face the prospect of losing core businesses such as corner stores and gas stations. In her presentation to the committee, Johanne Béchar, Director General of Policy and Programs at CED-Q, told the committee that addressing succession planning is part of the agency’s broader long-term strategy of helping to diversify economies in slow-growth areas and improve the competitiveness of small and medium-sized businesses.

In Quebec, 98 per cent of all businesses are SMEs. They account for approximately two thirds of all jobs. According to the Canadian Federation of Independent Business, more than 40 per cent of Quebec's entrepreneurs will retire within the next five years. Without a structured succession plan, we will inevitably witness the closure of countless well-established businesses in our communities.

– *Evidence*, May 17, 2007

To that end, CED-Q has created a pilot project venture-capital fund called the Capital Fund for Business Succession. The fund will be administered by Community Futures Development Corporations (CFDCs) and Business Development Centres (BDCs) and will be available to interested parties, such as employees or an entrepreneur's children or any others who might want to purchase a business that would otherwise be closed for want of a buyer. According to Stéfane Dufour, the overriding objective is to ensure "that the enterprise remains in the rural areas where it was" (*Evidence*, May 17, 2007).

The venture-capital fund also addresses a major rural-urban imbalance, namely that, according to Johanne Bédard, only 4% of all venture capital in Quebec is invested outside the major urban centres of Montréal, Québec and Gatineau. With the help of an initial \$8 million from CED-Q, Ms. Béchard told the committee, the Capital Fund for Business Succession has some \$30 million available to entrepreneurs who want to purchase an existing business outside of the province's major metropolitan areas.

At a separate hearing, Carol Hunter of the CCA described a different model for achieving the same objective sought by CED-Q – namely, keeping small business in rural Canada. She told the committee that the looming retirement of many rural business owners will have a "quite profound" impact on rural and remote areas of the country and that her organization is taking steps to address this looming problem:

CCA, in partnership with a number of other cooperatives across the country, is working to develop cooperative solutions to the impending business succession crisis in rural areas with the support of funding from the Co-operative Development Initiative. Building upon research undertaken by the Canadian Worker Co-op Federation and resources developed by the Fédération des coopératives de développement régional du Québec as well as work undertaken in the United Kingdom by the Plunkett Foundation, the partners will develop approaches and tools to advise small, rural business owners considering retirement as well as community or employee groups who are interested in taking on the businesses. The project will prepare case examples of successful business

transfers to the cooperative model. In addition, the partners will put in place a "watch system" with other stakeholders, such as chambers of commerce, municipal or regional economic development officers, accounting and legal firms, to identify businesses considering the transferring of ownership to alert them to the cooperative or community-owned model.

This project has huge potential to provide lasting benefits to rural communities across Canada. Alongside the development and promotion of tools, resources and advisory services, as a response to the growing concerns over the traditional business ownership models in rural communities, this project also has the scope to develop new models of cooperative working. This type of response of economic self-help solutions to problems in rural and urban areas is not unusual in the co-op sector. The opportunity to develop new models can be evidenced by the growth in rural parts of the United Kingdom where community-owned stores are being bought out by the community. Despite the increasing decline of retail services in rural areas and in the U.K. — over 70 per cent of rural communities do not have a general store — more than 200 community-owned cooperative general stores, pubs, petrol stations and manufacturing businesses have been established as a response to the number of traditional store owners and small business owners seeking to close their businesses.

This phenomenon of community ownership has only taken place in the past 15 years. Research conducted in the U.K. found that the average community-owned store in England has over 110 members, a turnover of over \$160,000 and is profitable. These stores engage 25 volunteers on average, strengthening the community and social bonds within the rural communities and employ 1.5 full-time equivalent staff. The potential to develop new models of cooperative and community ownership in Canada, as a response to the growing challenge of many businesses transferring ownership in the next five years, is a very profound and exciting opportunity.

— *Evidence*, April 26, 2007

The committee believes that both the CED-Q and CCA initiatives could be important for the long-term well-being of rural Canada. The CED-Q pilot project should, for example, be expanded to other areas of the country if it proves its worth in Quebec. The federal government should also explore ways it might help develop the use of a cooperative approach to address small-business succession planning in rural Canada.

RECOMMENDATION 13-5: The committee recommends that, conditional upon a review of CED-Q's succession planning pilot project, the federal government expand this concept to its other regional development agencies. The committee further recommends that the federal government explore ways of helping the cooperative sector develop and expand its succession planning project.

Helping the Cooperative Sector Help Rural Canada

The [co-op] movement grew out of rural areas in Canada. From the growth of consumer co-ops in Western Canada in the first decades of the century to the work of Moses Coady and the Antigonish movement in the Maritimes, co-ops have always been connected to rural development in Canada. They grew out of the striving of farmers, fisher folk and rural residents to use their collective strength — again, this is the working in formation — to achieve a better economic situation by building democratic economic instruments, with one member, one vote, where co-ops are owned locally and profits are shared and kept in the community. Moses Coady, who was a priest in the Antigonish movement, often said, ‘You are poor enough to want it and smart enough to do it.’

– Carol Hunter, Executive Director, Canadian Co-operative Association,
Evidence, April 26, 2007

The discussion so far has shown how the cooperative approach, whether embodied in the social economy movement or in lending circles, credit unions or even proposals to use cooperatives for small-business succession planning, plays a vital role in rural Canada. It is a movement born of and for rural Canada that continues to prove its worth today. Carol Hunter of the CCA gave further evidence of the importance of the cooperative movement for rural Canada by explaining its role in food distribution in Saskatchewan:

The Co-operative Retailing System started in rural Western Canada and it has since expanded into some of the major urban areas of those regions. The co-op system has, however, remained very involved and supportive of rural communities, especially in Saskatchewan. In Federated Co-operatives Limited’s District 8 region, for example, which includes the cities of Regina and Yorkton, there are cooperatives in 40 rural communities. In 18 of these communities, the co-op is the only food store. In most cases, these co-ops are too small to be particularly viable, but, because they are part of the larger retail system, they are able to continue operating. The system not only acts as their supplier but also provides management and operational assistance at no charge. As members of Federated Co-operatives Limited, they are able to share in the profits of the wholesale and the manufacturing arm of FCL. In a similar number of communities, the retail co-ops are the only lumber, agro or farm supply business providing local services to their customers as well as providing support to the community. It is this cooperative system that can help prevent the cycle of decline and, finally, the extinction of our rural communities.

– *Evidence*, April 26, 2007

At the federal level, the major champion of the cooperative movement is found in what is called the Co-operatives Secretariat, which funds a five-year initiative called the Co-operative Development Initiative, or CDI. Like the Rural Secretariat and the Canadian Rural Partnership, the Co-operatives Secretariat, through the CDI, has been able to accomplish a lot with a little, i.e., its \$1 million annual budget. As is the case for the Rural Secretariat, long-term funding for the Co-operatives Secretariat and the CDI expired at the end of March 2008, with the 2008-09 estimates showing additional funding for only one year going forward. In her presentation to the committee, Carol Hunter recommended that funding for the Co-operative Development Initiative be extended and strengthened. The committee agrees.

RECOMMENDATION 13-6: The committee recommends that the federal government provide stable, long-term funding to the Co-operatives Secretariat and the Co-operative Development Initiative.

Conclusion: Small Businesses, Co-Ops And Branding Strategies

Cooperatives, because they teach people how to fish rather than simply giving people fish to eat, are one of the best ways of dealing with the preservation of rural Canada and the menace of rural poverty.

– Carol Hunter, Executive Director, Canadian Co-operative Association,
Evidence, April 26, 2007

Rural Canadians have long complained about the tendency for resource wealth to flow steadily into urban areas and about the corresponding lack of reinvestment from urban sources (businesses and governments) into rural parts of the country. Until relatively recently, however, rural Canadians could at least comfort themselves with the knowledge that jobs were relatively abundant, wages relatively decent and communities relatively secure in their financial stability. With a now well-established trend toward bigger farms and increasingly capital-intensive forestry, fisheries and mining sectors, the resource-based production that has long been the bread and butter of rural Canada no longer holds the potential that it once did to directly generate jobs or rural incomes. Consequently, as demand for resources increases, it threatens to make rural Canada simply a place where resources are extracted to feed cities and less a place to build communities.

In the new rural economy of the 21st century, the challenge is and will be to think more creatively about ways of repatriating this wealth in a way that goes beyond merely appealing to provincial and federal governments to reinvest in a rural Canada that, in any case, has diminishing political clout. In his presentation to the committee, Dr. Apedaile suggested that one strategy to repatriate this wealth would be for rural Canada to more self-consciously brand itself as a place known for its artisanal production, where work quality, environmental integrity, craftsmanship, and the cooperative principle reflect guiding values – the same values that are often identified with small businesses, social economy enterprises, credit unions and cooperatives.

Rural Canada, in other words, has the potential to change its diminished brand, to leverage its traditional association with food production, trees, environmentally pure spaces and hard-working men and women and cement this association into a brand that would earn it the same kind of gains long extracted by urban Canada from rural Canada's resource sector. To illustrate what this might look like, the committee closes this chapter on an optimistic note, with Dr. Apedaile's description of how some Japanese cooperatives leveraged precisely these attributes to reinvigorate a rural area:

The French and the Europeans in general have embarked on many ingenious ways to add value from metropolitan marketplaces and bring it back into the rural areas. I looked at a similar tactic in Japan, where I have taught and done some research, in the Lake Kasumigaura area northeast of Tokyo. In that area, they used to produce a small fish like a smelt, which they would dry in the sun and sell in Tokyo. They caught this fish with nets drawn by boats with big white sails, and the wind would catch these boats and pull them sideways across the lake pulling the nets. As industrial development grew around this lake, and the lake became polluted, it died. They decided they had to do something about this and they have revitalized the lake. It is now ecologically healthy and they have introduced what they call their "white sail brand." Everything that is sold in the Tokyo area bears the brand name, and even the trains going from Tokyo station out to that area have white sails on the cars. The white sail brand fish in Tokyo sells for twice the price of the same fish produced anywhere else and that value goes into the cooperative. That is the way they organize the business for the white sail brand on fish, but the white sail brand applies to a whole bunch of rural products that they produce out there that are identified with the lake. Of course, as you know, Japanese agriculture is very fertilizer intensive, so part of the recovery of the lake meant that farmers had to back off on their fertilizer applications. In doing that,

they have a brand for everything they produce, the white sail brand, and they get far more from the market, everything from these fish to lotus roots.

– *Evidence*, November 9, 2006

CHAPTER 14: REVITALIZING THE RURAL VOLUNTEER SECTOR

In many urban environments, fire and police protection is assumed, as is appropriate and available child care. Convenient transportation methods and routes are a given. Health care providers are located around the corner and many times available 24 hours per day. Schools are located in most neighbourhoods and those students that must be bussed typically have less than a 30-minute ride. In rural environments, we volunteer to man our local fire departments, and in terms of a police presence, that may be every couple of weeks, if we are lucky. In rural regions, we form neighbourhood and rural watch committees and are utilizing the Block Parent Program in record numbers, while that same programming in urban environments is going by the wayside. Health care providers may make a weekly visit, but more often we find ourselves organizing volunteers to make a trip to a community 30 miles to 60 miles away so our local residents, who are not able to drive, can see their doctor. Schools in rural communities are under review and many parents face a difficult decision in terms of bus times as they consider options such as home schooling.

– Dianne Olchowski, Chief Executive Officer, Community Futures Sagehill,
Evidence, March 8, 2007

Witnesses told the committee that rural Canada's volunteer sector is vital to rural life but also under tremendous stress as a result of rural depopulation, economic decline and a deep inequity between rural and urban non-profit resources. If the rural volunteer sector goes, so to do dozens of important and essential services, including:

- fire departments and other vital emergency services such as search-and-rescue teams in the mining and fisheries sectors;²⁸⁹
- literacy services for rural youth;
- theatre, music, and other extra-curricular school activities;
- cultural activities for the broader community such as theatre, music and movies;
- education programs tailored to rural needs such as the "maison familiale rurale" concept discussed in Chapter 8;
- immigration recruitment services such as the Carrefour d'immigration rurale in St. Leonard, New Brunswick discussed in Chapter 11;
- community festivities such as the Lumberjack Festival in Kapuskasing, Ontario, which are often vital to the tourism industry;
- in-home hospice services for people with terminal illnesses;
- travel services for the ill or infirm to distant urban hospitals for medical appointments;

²⁸⁹ According to the Canadian Association of Fire Chiefs, some 78.1% of all firefighting personnel in Canada are volunteers; fully 91.2% of all fire fighting departments are volunteer departments. Canadian Association of Fire Chiefs, 14 August 2007, "Safety: The Inalienable Right of Canadians, Pre-Budget Submission to the Standing Committee on Finance."

- visits to the infirm and to shut-ins in isolated rural areas;
- rural help and distress lines;
- soup kitchens and food banks;
- community meals for low-income residents;
- fundraising for needed infrastructure projects or community activities;
- services such as Meals-on-Wheels;
- social clubs for youth, such as 4-H, Scouts, and Girl Guides, which teach valuable lessons to youth and help them become the leaders of tomorrow;
- coaching for local hockey teams and other sports.

The rest of this chapter outlines in more detail some of the challenges faced by the rural volunteer sector in Canada and considers policy approaches that might help to overcome them.

The importance of rural volunteers and rural leadership

Like many other Prairie communities, the small farming town of Warner, Alberta, about 68 kilometres southeast of Lethbridge, is struggling to survive in an era of farm consolidation and urbanization. In 2006, Warner had 307 residents, a 19% decline from the 379 people who lived there in 2001 and a 27% decline from the 421 people who lived there in 1996.

However, Warner is also home to the Warner Hockey School (WHS), a one-of-a-kind all-girls hockey school that opened in the fall of 2003 and now draws gifted female hockey players from across Canada and the United States. As Text Box 14-1 explains in more detail, the WHS was the outcome of a broad volunteer-led effort to take advantage of a recently renovated indoor skating rink and to increase the population at the community's grade 1 to 12 public school. With the influx of students into the WHS, Warner School enjoyed a 16% increase in its student population. The WHS had other benefits, including a steady flow of new income into the community, widespread media interest and the presence of 20 or 30 new residents in the community every year.

Warner is one of many examples of how volunteer-led efforts have been used to sustain and revitalize the economic and social infrastructure of rural Canadian communities.

Text Box 14-1: The Warner Hockey School Story

In 2001, the citizens of Warner realized they had an opportunity and a problem. The *opportunity* was embodied in recently completed renovations to the community's skating rink, itself the outcome of a citizen effort in the 1960s to convert a Quonset-style grain storage facility into a hockey rink. Thanks to the efforts of local volunteers, the Warner Minor Hockey Building Committee raised \$500,000 to modernize the rink and equip it with an NHL-sized ice surface, new boards and glass.

The *problem* was declining enrolment at the local public school. With just 112 students in grades 1 through 12, the Warner School's vice-principal at the time, Mark Lowe, told one reporter that the "writing was on the wall" and there was a very good chance the high school portion of the Warner School would be closed – a crushing blow for a community that had already lost its local agricultural office, community health centre, Catholic and Mormon churches, some grain elevators, a bank and other businesses. As Sandra Nelson, then administrative assistant at Horizon School Division (the local school board) told one reporter, "When the school dies, so does the community."

In the fall of 2001, people from the school and others from the rink renovation group met and established a committee to look into the idea of establishing a hockey school. Originally undecided about whether the school would serve girls or boys, the committee eventually chose to focus on women's hockey because it was perceived as a niche market with few competitors and because women's hockey had come of age thanks to the gold medal win in 2002 by the Canadian Olympic Hockey Team in Salt Lake City – along with recent policy changes in the United States requiring equal funding of women's sports, including hockey.

Some 10,000 hours of volunteer time later, and with significant donations from local residents, including a \$210,000 donation from 98-year-old retired farmer and long-time resident Rome Meisser, the hockey school opened in the fall of 2003. Initially, students were billeted with local families, but in late 2004 the hockey school society purchased the vacant Mormon church for \$21,000. With generous supplies of volunteer labour, the church was converted into a live-in residence for the girls. By 2005, one newspaper report noted that thanks to the hockey school, enrolment at the Warner School had increased to 130 (or about 16% relative to 2001), leading to the hiring of 2 extra teachers, an office assistant, food services personnel (for the girls' residence), assistant coaching posts and a dormitory manager.

Tuition at the Warner Hockey School is about \$15,000 a year (2006 amount) and is used to cover the cost of room and board, coaching, and other services designed to allow young women to train as elite athletes while completing a high school education. A typical day begins at 7:30 a.m. with on-ice practice. Players attend class until 3:30 pm, after which they attend a second session, comprised of dry-land training, power skating, skill development, team building, video analysis and academic tutoring assistance. Players are on ice a minimum of six days a week, including practices and games.

In its first two years of operation, Warner welcomed students from across Canada and as far away as the United States and Europe and graduated 20 students from the high school, of which 19 ended up playing at Canadian universities and top US college hockey college programs in, for example, North Dakota and Maine. According to newspaper reports, the school has a waiting list of more than a dozen girls.

Looking to the future, the community has a 20-year plan to attract 350 students and branch out into other sports, including possibly soccer, football and track-and-field. The new activities could generate \$1 million in annual economic activity and help make this small prairie town bloom again.

Sources:

- Diane Rogers, "Town hopes to score with girls' hockey," *Farm Living*, 15 August 2002.
- Caroline Boschman, "Warner girls' hockey school closer to becoming reality," *Lethbridge Herald*, n.d.
- Ric Swihart, "Girls hockey helps Warner win big," *Prairie Post*, n.d.

- “The Warner Community Hockey Society is keeping the village alive and well,” *Lethbridge Living*, Winter 2004.
- Shelly Knapp, “Warner school keys on hockey’s fine points,” *Calgary Herald*, 18 February 2004.
- Ric Swihart, “Rome Meisser has helped build Warner through his generosity,” *Lethbridge Herald*, 25 February 2004.
- Diane Mackenzie, “Welcome to Hockey Town, Alberta,” *Our Canada*, March–April 2004.
- Stacy O’Brien, “Residence will give students a home away from home,” *Lethbridge Herald*, 25 October 2004.
- Rebecca Dika, “Saving rural schools: Sixty-five kilometres south of Lethbridge lies the small town of Warner and what’s been done here may become the model for other small rural schools,” *The Alberta Express*, May 2005.
- Graeme Morton, “Girls’ hockey school revives fading village,” *Calgary Herald*, 4 February 2006.
- Trevor Kenney, “Warner bids to be Hockeyville,” *Lethbridge Herald*, 30 January 30 2007.

To take another example, in many rural communities volunteers help to support tourism by organizing and staffing events that generate important economic and social benefits. Ishbel Munro, Executive Director of the Coastal Communities Network, told the committee how the small town of Canso, Nova Scotia (2006 population 911, down 8.2% from 2001), puts on the annual Stan Rogers Folk Festival and uses this same volunteer base to devise and implement other economic development strategies:

There are 900 people in the community who attend the festival and 600 people who volunteer. Everybody becomes involved in task teams, where they look creatively at how to diversify their community. Canso is the place where messages about the war, the Titanic and all sorts of things first came. They are using their initiative. For example, the community has brought a call centre to the area that provides 25 to 30 additional jobs. Many of those positions are occupied by single mothers. It is a humane call-centre set-up. It indicates huge initiative. Effective leadership is key in terms of how to solve problems in rural Nova Scotia or rural Canada, for that matter. You can see the difference between communities that have that kind of leadership and vision, and communities that do not have it. We need to look for opportunities to nurture and help build the capacity and skills of those leaders and provide them with support. That is certainly something that Coastal Communities Network tries to do as well.

– *Evidence*, February 15, 2007

Similarly, in Kapuskasing, Ontario, volunteers work year-round to plan the community’s Lumberjack Heritage Festival, a major tourism event for the otherwise forestry-dependent community. According to Laurier Guillemette, who appeared as an individual at the committee’s hearing in this northern Ontario community: “We have

many activities in our own town. Our lumberjack festival is a good example. It requires approximately 400 volunteers a year to put on this event” (Evidence, June 1, 2007).

In most rural communities, volunteers play key roles in formal community economic development (CED) planning. In her presentation to the committee, Ardath Paxton Mann, Assistant Deputy Minister in British Columbia for Western Economic Diversification Canada, reminded the committee that the success of the Community Futures program depends on the availability of qualified and dedicated volunteers: “Community volunteers who understand social issues and recognize opportunities are a key factor in the success of the CFs. In 2005-06, CFs engaged over 2,500 community-based volunteers, including board members, who provided over 86,000 volunteer hours.” (Evidence, March 1, 2007) Louise Paquette, director general of FedNor, also stressed the importance of volunteers for the Community Futures program: “This program’s most treasured asset is its volunteers. We have over 600 volunteers in Ontario who sit on individual boards of directors. Quite honestly, without the volunteers, this program would not have a hope in hell of surviving. In Ontario, we value and nurture our relationship with them.” (Evidence, May 31, 2007)

Volunteers also provide many essential social services. The committee heard from witnesses representing food banks across the country who insisted on the vital role played by volunteers. Dianne Swinemar, Executive Director of Feed Nova Scotia, said for example that: “I have a staff of 30 and a volunteer team of 600. We could not manage without volunteers” (Evidence, February 6, 2007). Judie Gushue, Past President of the Food Bank Network in Newfoundland and Labrador, echoed this sentiment, noting: “We have a full-time coordinator and hundreds of dedicated volunteers; and if it is possible to have a 150 per cent of community support, then we have it and have had for many years.” (Evidence, February 19, 2007)

In agricultural regions, local farmers sometimes donate food or maintain community gardens to supply local food banks. Karen Dykens, a volunteer at the Colchester Food Bank Association in Nova Scotia, shared one such example with the committee, but also noted that these services are in jeopardy: “Our local farmers have been generous in providing fruit and vegetables. However, one of our clubs, the Old Men’s Farm Men

Club, grows a garden for us and we are slowly losing those members. That means the produce we can give to our clients is slowly dwindling.” (*Evidence*, February 23, 2007)

Text Box 14-2: A Greenhouse in Every Community? The Inspiring Story of the Iqaluit Greenhouse

In the spring of 2006, a group of residents of Iqaluit got together and raised \$170,000 to build, improbably, a greenhouse. By the end of October, the greenhouse was ready to begin operation, although in practice the greenhouse can only currently operate, at best, from late spring to early fall. According to John Lamb, president of the Iqaluit Greenhouse Society,

(t)he greenhouse has never been intended as a club for local gardening enthusiasts or southerners who miss their gardens back home. From the beginning, we viewed this project as a way to contribute to community wellness in Iqaluit. We have a growing population here. As was mentioned earlier, this is a fast growing place, with very few recreational facilities, and a lot of what is around for people is not very healthy. You know all the stuff that there is that young people get into. We felt that a greenhouse would be something that would provide people in Iqaluit with a healthy alternative, something good to get involved in. So that was really the central motivating purpose of the greenhouse project.

So far, the Iqaluit greenhouse seems on-target to achieving its goal. During its first season, Mr. Lamb says “there was way more demand for participation than we could possibly accommodate, so we are looking to expand it.”

In addition to contributing to “community wellness,” Mr. Lamb says the Greenhouse generates a number of other fringe benefits. First, and most obviously, the greenhouse provides the community with some locally-grown fresh fruit and vegetables. Second, the Greenhouse contributes to Nunavut’s self-reliance: “I think in this context of the old saying, if you want to help a hungry man, you do not give him a fish, you give him a fishing rod, I look at the greenhouse a little bit like that.” Third, and perhaps most importantly, the Greenhouse could eventually contribute to the Nunavut economy, much as the Inuvik greenhouse in Northern Québec commercially produces herbal plants and markets them.

Looking towards the near future, Mr. Lamb hopes to show how an expanded, mid-size greenhouse (double the size of the current greenhouse) can operate efficiently in the North and can produce a substantial quantity of food:

Ultimately, I would like to see a greenhouse in every community in Nunavut. The amount of food that it can produce here in Iqaluit is probably only a drop in the bucket in a community of 6,000 going on to 7,000 people. Most of the communities in the North are a lot smaller than that. A greenhouse the size of the one in the picture here could be producing a significant part of people’s fresh fruit requirements during the growing season. It could reduce the amount of food that needs to be imported, and for the first time, give people in the North a taste of what fresh vegetables really taste like.

To achieve this vision, Mr. Lamb told the Committee that the Greenhouse Society will have to look beyond Iqaluit or Nunavut for funding because

trying to raise money in Nunavut is like trying to raise money in Bangladesh. It is a poor jurisdiction relatively. There are no foundations here. Companies, like Canadian North, First Air, you name it, are all getting hit up all the time by everybody, and they are extremely generous, but really, it is hard to see where you go.

So far, the Iqaluit Greenhouse Society has been unsuccessful in its attempts to secure much in the way of outside funding from places like the Department of Indian and Northern Affairs “because their funding programs are too narrow.” Still, the goal is worth pursuing according to Mr. Lamb:

Some people might ask, when Nunavut has so many infrastructure needs, roads, sewage lagoons, housing, schools, how can we possibly justify putting a couple of hundred thousand dollars into something like a greenhouse. Yes, there are choices to be made. It reminds me of the old song: In addition to bread, people need roses too. In addition to the basics for survival, people need things in their lives that speak of beauty and hope, things that make them feel good.

Source: John Lang, testimony before the Senate Standing Committee on Agriculture and Forestry, Iqaluit, February 21, 2008.

In his presentation, Spencer Heslep, program coordinator of the Side Door Youth Centre in Yellowknife stressed the importance of the entire community's role in helping inculcate strong, positive values in youth, especially those may have fallen into the gang and drug lifestyle:

I believe funding is important, but I also believe that as a society, we have become selfish in that it is very easy to say the government, the government, the government. I am not negating what my colleagues are saying about the importance of government involvement, but I want to stress this point. Without the community's involvement as a whole, we cannot change the situation. Money is not the only answer. We need social involvement and we need people who are willing to stand up and address our local brothers and sisters within this community and say it is not something that we can push off. These issues are real and we need to come together as a whole and provide not just money, but our own personal time to address these issues so that we can see changed lives.

– *Evidence*, February 19, 2008

Volunteer activities are also important in fostering active lifestyles, especially among young people. In hundreds of small towns across the country, volunteers serve as coaches for hockey teams and other sporting activities that are a crucial element in any broad-based strategy to combat childhood obesity. According to Paul Carson, director of development at Hockey Canada, there are for example some 103,000 registered volunteer coaches working under the auspices of Hockey Canada alone, many of whom are in rural Canada:

The bigger picture on facilities is expressed in a quote from Andrew Pipe from the University of Ottawa Heart Institute: "It is essential that we address the shortcomings of our present sport, physical activity and recreation infrastructure if we are to have any hope of addressing the tsunami of health issues which will wash over our society unless we become more active." Ultimately, we must decide if this is a strong enough plea to support the active lifestyle to encourage more active and fit Canadians.

– *Evidence*, May 29, 2007

Benefits to youth also include the enhancement of educational facilities and enhanced educational opportunities. Marie Logan, President of the Canadian 4-H Council, explained how in her village of Lomond, Alberta (2006 population 175, up from 171 in 2001), volunteer-run events help to finance projects such as a new gymnasium at the local school. The volunteer-run 4-H club, to which "most of the village children" belong, generates long-term educational benefits. According to Ms. Logan, an Ipsos-Reid study

found that 4-H members tend to “go on to post-secondary education of some kind, usually give back to the community and end up in a higher income bracket than the average citizen” (*Evidence*, May 8, 2007).

Statistical Evidence

Statistical evidence supports what the committee heard anecdotally, namely that rural residents are more actively engaged than their urban counterparts in formal volunteer activities, and that these activities often differ in important respects from those typical of urban areas. A 2001 study for example found that the proportion of people engaged in formal volunteer activities was highest in rural communities and declined in inverse proportion to community size:²⁹⁰ in 1997, some 37% of people residing in rural and small-town Canada had engaged in formal volunteer activities, compared with only 29% in urban Canada.²⁹¹ A more recent study found that rural charities in Ontario tended to concentrate more of their activities than their urban counterparts in what the Canada Revenue Agency (CRA) calls “other community benefits,” namely “agricultural societies, animal protection organizations, community halls, libraries and volunteer fire departments.”²⁹²

Among rural Canada’s volunteer pool, faith-based organizations often play a central role. Irene Selkirk, an administrator at Loaves and Fishes, a non-profit restaurant in Brockville, Ontario, told the committee that “the churches are great supporters and most of our 300 volunteers come from those local churches. [...] They are a great support to us in every aspect of our operation. Without the churches and the volunteers, it would be difficult to keep going.” (*Evidence*, March 30, 2007) In her presentation, Reverend Christine O’Reilly, Minister, Knox Presbyterian Church, Thedford and Watford, Ontario, also stressed the importance of churches in the volunteer movement: “It is interesting that hardly a month goes by without my getting a letter from one of those organizations,

²⁹⁰ Paul B. Reed and L. Kevin Selbee, Winter 2001, “Volunteering and Giving: A Regional Perspective,” *Canadian Social Trends*, Statistics Canada Catalogue No. 11-008, p. 17.

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² Cathy Barr, Larry McKeown, Katie Davidman, David McIver, David Lasby, 2004, “The Rural Charitable Sector Research Initiative: A Portrait of the Nonprofit and Voluntary Sector in Rural Ontario,” Canadian Centre for Philanthropy, prepared for the Foundation of Rural Living, p. 26, available at: http://www.frl.on.ca/frl/Rural_Report_Final.pdf

saying, 'Can you advertise that we need volunteers?' The organizations themselves know that churches are probably one of the best places to find volunteers." (*Evidence*, June 7, 2007) Reverend O'Reilly later added that:

In each of the congregations, members live out their faith as volunteer cancer patient drivers, shut-in and retirement home visitors, Meals on Wheels drivers, caring quilters groups, afterschool children's program leaders, school council representatives, volunteer firefighters, leaders of events that assist children with autism, friendship visits with lonely seniors still in their own homes, volunteer workers with victims' services, leaders of cancer fundraising events, coaches for hockey and soccer teams, volunteers with Communities in Bloom and take on keeping a stretch of public road clean and litter-free. Churches often band together to offer a vacation program for children in communities where recreational programs are few and far between or are purely sports oriented, which involves both expense and athletic interest and aptitude.

— *Evidence*, June 7, 2007

Empirical research bears out what Reverend O'Reilly told the committee. A 1987 study found that, in comparison with people who were not involved in volunteer work, volunteers in rural areas were "more likely to consider themselves religious (70% compared to 61%); volunteer for a religious organization (21% compared to 15%); and be motivated to volunteer out of a sense of religious obligation (28% compared to 20%)." ²⁹³ A more recent study found that "[c]harities in rural areas were more likely than their urban counterparts to report that they engage in religious endeavours (59% vs. 40%)." ²⁹⁴

Finally, the evidence suggests that rural residents are more likely to make donations to charities and non-profit organizations than urban residents, although the average donation amount tends to be somewhat lower: in 2000, some 85% of rural Ontario residents made some kind of donation versus 76% of urban residents; the average donation in rural Ontario was \$280, versus \$322 in urban Ontario. ²⁹⁵

²⁹³ Cathy Barr *et al*, *op cit*, p. 11.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 26.

²⁹⁵ *Ibid*, p. 17.

Rural Volunteers: Nearing The Breaking Point

For very small communities of 100 to 400 people it is more difficult to find ways to diversify [their economy]. The volunteers are getting older and they are getting tired because they are the same people year after year, given that no natural replacements are moving to town.

– Donna Mitchell, Executive Director,
Rural and Co-operatives Secretariats, Agriculture and Agri-Food Canada,
Evidence, October 17, 2006

...in 1996 we had approximately 26,000 people on our northern peninsula. We have 12,000 – according to Statistics Canada – in our labour market, which would be 12,000 people 15 years of age and older, up to approximately 65 years of age. When I recently did the statistics again after the 2001 statistics, we had dropped 50 per cent. When we lost 6,000 people on our coast, they were 6,000 people that were working. Therefore, our labour market actually decreased by approximately 50 per cent. What challenges has that presented for rural poverty? Our town councils are having trouble getting volunteers.

– Sean St. George, Executive Director, RED Ochre Regional Board Inc.
(Regional Economic Development Board),
Evidence, February 19, 2007

There used to be a working class, and they were considered people who were burned out by work. Today, the problem is that volunteers are the ones who are burned out by work.

– David Couturier, manager, Atelier R.A.D.O.,
Evidence, February 21, 2007

Organizations that assist others in the community are dying out. For the volunteers that help, the reality is that the only way they stop volunteering is to move or die. The same people belong to two or more organizations in the small town or village. The help in small towns is becoming less.

– Darlene Wicks, President Elect, Alberta Women's Institutes,
Evidence, March 6, 2007

Small rural communities have a strong sense of survival and belonging and rely on volunteers to get things done. However, because of our small population, our volunteers are becoming tired and exhausted.

– Laurier Guillemette, appearing as an individual in Kapuskasing, Ontario,
Evidence, June 1, 2007

Many organizations are shrinking because we are losing our population of volunteers, who may range in age from 65 to 85 years. Younger volunteers are not signing up as quickly because they are busy driving their children to different activities.

– Louise Thomson, Placement Coordinator, Sensenbrenner Hospital,
Evidence, June 1, 2007

The committee heard a considerable volume of evidence that rural depopulation and economic decline are putting increased stress on an aging, exhausted, and depleted rural volunteer base and, in so doing, threatening to erode or erase many of the services rural Canadians need and want. For example, Dianne Swinemar of Feed Nova Scotia told the committee that

we are finding in rural Nova Scotia that the age of the volunteers running the agencies that we have been supporting is climbing. This year, a food bank had to shut down because the volunteers who had been running it for about 15 years were too old to continue running it, and there was no one in the community who could take over and run this organization. Now people are having to go to the next town for support. That, too, is typical of rural communities where the population is aging and their support systems are diminishing.

– *Evidence*, February 6, 2007

Catherine O'Bryan, Executive Director of the PEI Literacy Alliance, explained to the committee how literacy services in rural Prince Edward Island are often unavailable for similar reasons and noted that "young people are not attracted to the organization to relieve the older volunteers of the work of tutoring." (*Evidence*, February 20, 2007)

Colleen Kennedy, Executive Director of the Gros Morne Co-operating Association, told the committee that the volunteer problem in her part of Newfoundland and Labrador goes beyond rural depopulation and economic decline. It also relates to difficulties in finding people with the right skill sets and educational abilities, especially for volunteer efforts related to economic development:

We have exhausted our volunteer system. We have been operating on a volunteer system now for, I would say, 10 to 12 years. I sit on approximately 12 to 14 boards and out of those, I know at least 50 to 60 per cent of the board members from other boards. It is hard to get new faces into the volunteer system. Also, when it is economic, we can get some interest, but we require a certain expertise

to help move our agenda forward. That becomes a challenge. It is not just a matter of getting a warm body with a heartbeat.

– *Evidence*, February 19, 2007

Catherine McAleer, Member, PEI Advisory Council on the Status of Women, told the committee that women in particular have always played a vital role in the volunteer sector and that is true even today, when many hold down full-time jobs:

Traditionally, Prince Edward Islanders in rural areas have been shielded from some of the most serious and harmful effects of poverty by formal and informal volunteerism. Women's unpaid work, at home and in the community, drives both the formal and informal structures of the social infrastructure. I organized a fundraiser in the rural community where I live. There are 125 families at the school. I phoned all of them and 118 had both parents working. That says a lot about the changes that have happened over the years. Many years ago, at least one parent was home. The seven who did not work in a formal work setting volunteered full time. Ultimately, for this fundraiser and for the evening that I needed help, 15 people showed up. They were all women. Not to be gender biased but, again, it is women who really push through the fabric. We see women volunteering just as much even though they are now working.

– *Evidence*, February 20, 2007

Bill Casey, member of Parliament for Cumberland-Colchester, Nova Scotia, reminded the committee that in some communities the volunteer shortage is undermining essential services such as firefighting: "I see farmers and fishermen, as many other presenters have mentioned, men who are going out West to work in the oil fields to make money to buy groceries for the family. In fact, very close to here there is a volunteer fire chief who has left home, left his community and gone out West to earn a living to help pay for the family. That is a loss to the community when the fire chief goes." (*Evidence*, February 23, 2007)

In Chapter 12, this report discussed the shortage of health care and first-responder professionals in rural Canada. This situation has repercussions beyond the paid services they provide, for professionals are often core members of rural volunteer teams.²⁹⁶ Dr. Denise Bowes, appearing as an individual, noted at the committee's hearings in Athens, Ontario that "as we lose professionals in rural communities, we lose advocates for the

²⁹⁶ In Cathy Barr *et al* (*op cit*, p. 20), the authors find that "rural Ontarians with a university degree volunteered at a much higher rate (50%) than did their urban counterparts (36%)."

people who need us. It also results in a smaller number of people who can take on leadership roles. We see this much in this community where our volunteers are getting older and older. In one organization, our entire work crew is now over 70 years and no one is coming to replace those people.” (*Evidence*, March 30, 2007)

Measures To Assist Rural Volunteers

The Elks Club, the Legion, the Moose, these organizations are seeing their memberships dwindle. As older members retire or move away from the organizations, there is not the same level of new members joining. In Coaldale, for example, the local Kinsmen Club does a phenomenal job of supporting that community. However, not every community has one of these organizations. The population of the village of Nobleford is 400 residents. They do not have many of these organizations. Everything they do, they do on their own. Their residents are already taxed with their time and their volunteer efforts. There is a gap and somebody needs to fill that gap.

– Mark Fournier, Executive Director, Community Futures Lethbridge region,
Evidence, March 7, 2007

The scant academic literature that exists on the rural volunteer sector corroborates the concerns expressed by witnesses and raises a few others. In a groundbreaking 2004 study of the volunteer sector in rural Ontario, the Canadian Centre for Philanthropy (recently renamed Imagine Canada) and the Foundation for Rural Living found that, in 1999, charities in rural areas accounted for approximately 20% of the total number of charities in the province but only 4% of total charity revenue, a fact that points not to only lower rural incomes but also to the difficulty (in terms of time and expertise) that many rural voluntary organizations have in coping with the application process for funding from governments and charitable foundations.²⁹⁷ The study also found that rural Ontario has proportionately fewer charitable foundations than urban Ontario: only 5% of all charitable organizations in rural Canada were charitable foundations, compared with 13% in urban Canada.²⁹⁸ Other important findings from the study include the following.²⁹⁹

²⁹⁷ Cathy Barr *et al.*, *op cit.* Although the authors of the study tended to use a variant of Statistics Canada’s Rural and Small Town Definition for most of their analysis, the donor figures cited here were calculated using a postal code definition of rural, i.e., rural is any community with a “0” (zero) for the second character of the postal code, as in P0R 1B0. The “0” indicates “no letter carrier.”

²⁹⁸ Charities, which may or may not be incorporated, devote all of their resources to their own activities or activities under their direct control. Foundations, on the other hand, are corporations or trusts created and operated exclusively for charitable purposes. For the most part, foundations fund programs or projects carried out by external agents, while charities carry out their own programs.

- In rural organizations, a small number of volunteers put in longer hours than their urban counterparts, and there are concerns over retaining these volunteers and recruiting new ones.
- Rural voluntary organizations employ fewer full-time staff with specialized skills, have a higher staff turnover than urban charities, and find it more difficult to use their volunteers to their full potential.
- Many rural organizations suffer from an inability to use more effective fundraising methods and to compete effectively for government grants and contracts.
- Rural charitable networks appear to be relatively informal, lacking the technology to establish more effective networks.
- The rural voluntary sector has apparent training needs, particularly in the areas of technology, strategic planning, program evaluation and fundraising.

The key question is: What can the federal government do, in an area that lies outside of its traditional jurisdiction, to help reverse these trends? The committee proposes the following strategic directions.

(a) Increasing Funding: Rural Extension Officers for the Volunteer Sector

[O]ften in rural areas, being able to connect with the right person is important. It would be really wonderful if we had, whether we call it a one-stop information or someplace we could go. Most communities still have a library. If we could go there, we could be pointed in the right direction for the phone number or whatever. It used to be the county seat that would have had the health authority, the district agriculturalist, the home economist, everybody. Now from my area, it is a long-distance phone call somewhere if we can figure out where to call. Many people just never access information because of the difficulty to figure it out. That would also allow government to connect better with small communities. If we had this site, we could find out the answers we needed.

– Marie Logan, past president, Canada 4-H Council,
Evidence, May 8, 2007

The evidence from our witnesses and more formal research shows that the rural volunteer sector is overworked, aging and ill-equipped to handle the bureaucratic burden involved in seeking funding from governments and large, mostly urban-based, foundations. Given increasing demands being placed on the volunteer sector and the

²⁹⁹ Foundation for Rural Living, “A Portrait of the Rural Voluntary and Non-profit Sector: An Expanded Summary,” available at: http://www.frl.on.ca/frl/research_expanded.htm.

opportunities presented by an expected bulge of charitable donations,³⁰⁰ this situation needs to be addressed.

The Foundation for Rural Living, created in 1979 to increase investment in rural Canada's non-profit sector, told the committee about an innovative program called the Rural Development Officer (RDO), which is designed to address some of the traditional weakness of rural organizations. The idea behind the RDO program, which is funded by the Rural Secretariat, is to increase the capacity of rural volunteer and charitable organizations to raise money. In some cases, this might involve sending trained fundraising specialists into rural organizations to help them with their fundraising activities; in other cases it might mean partnering with the Foundation for Rural Living to "build a fund development plan, write a compelling case for support and develop strategies to raise the resources you need to deliver community programs."³⁰¹ Text Box 14-3 describes the RDO program in more detail.

³⁰⁰ According to the Foundation for Rural Living, "In the next 40 years the greatest transfer of wealth in Canadian history will occur. Many of these assets are within rural Ontario and will transfer to charity." See: http://www.frl.on.ca/frl/aboutfrl/aboutus_overview.htm.

³⁰¹ Foundation for Rural Living website, available at: <http://www.frl.on.ca/frl/>.

Text Box 14-3: Three Examples of How the Rural Development Officer Program in Action**Testimony from Marjory Gaouette, director of programs, Foundation for Rural Living:**

With respect to the concept behind the rural development officer program, when we started working on what rural organizations need to be effective in their community and how can we help them, they said they needed financial resources, people and coaching, mentoring and support around gaining skills and knowledge in how to deliver those services. They also need infrastructure because there is a lack of core funding.

For the rural development officer program, we placed a person in three different types of situations. We placed one person in a non-profit organization where the rural development officer's role was to work with that organization to develop strategies around fund development. We found out quickly that when fund development is in a crisis funding situation where you are running special events, trying to get dollars in the door just to stay open, it is difficult to have a sound fund development plan. Much of the work shifted over to recruiting a strong board that understands what it needs to do to be effective. Let us make sure the strategic plan is easy to deliver on, let us create the plan and then look at short-term and long-term strategies. The rural development officer played that role.

Another person worked in a community health centre. The community health centre's mandate was delivering services to families zero to six. However, the centre also interacts with families with children six and over, but their funding is not able to deliver the services to 11-13 year-old children. The rural development officer recognized a need to engage other partners, and worked between the mandate of the health centre and the community groups that were able to provide those supplementary supports to those families. In that way, the officer increased the partnerships, received more funding and merged them. That is a successful capacity building project, where you are trying to bring resources together to deliver services to families zero to six.

The other model was municipalities. In West Lorne, we saw great success with this project. Many municipalities gave small community grants, for example, \$500, to different volunteer organizations to help them with their volunteer activities. They had about \$5,000 to deliver and they had approximately \$200,000 in applications or "asks" for that money. They heard about the rural development officer program and looked at it as an opportunity to bring that person in and work with the organizations to sort it out. What do you need and what will you deliver? Can we make some partnerships? Where are other places we can get that funding? How can we get the non-profits who want to deliver sports connected to some larger pools of funding and bring that money in? Mary Lou Kominek, who was the rural development officer there in 2006, had a tremendous amount of success in helping the municipality make the best use of its money by bringing other funding into those community groups.

According to Marjory Gaouette, Director of Programs at the Foundation for Rural Living, the Foundation for Rural Living is doing a three-year evaluation of the RDO project and is now collecting data from the second year of the program. Preliminary findings indicate that

this project has definitely increased money coming into their programs, but it has also allowed the executive director, or the staff person, and the chair do that higher level funding development to engage more partners, look to government funding, work with the United Way and work with philanthropists in their area. It has made a difference financially, and it has made a difference in their ability to sustain their work.

– Evidence, March 29, 2007

The committee believes that, much like the agricultural extension officers of former days, who played a vital role for the farm economy, the Foundation for Rural Living's RDO program could be an important resource for rural volunteer and charitable organizations throughout Canada. Based on the evaluation of the three-year pilot project, the program should be expanded across Canada with federal government assistance.

RECOMMENDATION 14-1: The committee recommends that, conditional on a positive evaluation of the Rural Development Officer (RDO) program, the federal government should help the Foundation for Rural Living expand its RDO program to every province and territory. The program should be reviewed after three years to assess its success in generating additional investment in Rural Canada's non-profit sector.

(b) Increasing Funding: Setting Up Dedicated Non-Profit Investment Funding for Rural Canada

The future of investment into rural Canada's volunteer and charitable sector will depend on more than increasing the technical ability of these groups to seek outside funding. It will also depend on raising the profile of rural Canada and developing funds dedicated to its needs. At the committee's hearings in Lethbridge, Alberta, fundraising consultant Paula Shimp stressed this point, identifying the same discrepancy between urban and rural funding identified by the Canadian Centre for Philanthropy and the Foundation for Rural Living:

In Alberta, there exists a gross funding inequity in rural charitable initiatives. [...] Most of our rural areas lack an active, large-scale charitable funding presence. You might want to consider establishing a rural foundation for Western Canada. There are 11 United Way foundations in Alberta. They all have their own United Way funding districts. A good friend of mine, who chaired the United Way in Calgary, was under the assumption all geographic areas of the province were covered by United Way. That is a fallacy. Only about 40 per cent of the geographic area of the province of Alberta — actually across the whole country, it varies from province to province — is serviced by United Way.

— *Evidence*, March 6, 2007

Ms. Shimp noted that the booming Alberta economy has done little to address the urban- rural discrepancy, despite the fact that Alberta's resource wealth and much of its labour is largely in rural areas of the province.

We submit grant proposals to all the big oil companies. [...] The large oil and gas companies send their men from Calgary down here to extract the resources, and then they submit \$500,000, \$700,000 and \$1 million to programming opportunities in the Calgary United Way but not in the rural areas. In the rural areas, we are seeing an influx of immigrant families and Sudanese refugees. We have 14,000 in Alberta. We have 14,000 or 15,000 Mexican Mennonites. We have many Mennonite colonies and many First Nations communities.

– *Evidence*, March 6, 2007

Marjory Gaouette from the Foundation for Rural Living made a similar observation about the United Way in her part of Ontario, near Guelph:

The United Way has a capacity to raise \$2 million within the urban centre, but very little in the county. I think the greater issue surrounding the United Way is that it concentrates on urban areas and on particular sectors of program delivery. One of the greatest challenges in the United Way funding is that it is program funding based, where service delivery is incremental to an organization. Core funding, which is required to build a stronger organization, does not exist any more because funding is directed to service delivery. When we look at rural communities and their organizations, the problem is compounded even more because the funding is getting smaller. If we do not provide core funding for an executive director, a manager, an office, a computer or to provide staff training or volunteer recruitment, all of the functions that we know make for strong organizations, it is harder to deliver services. It is our observation that the United Way is heavily engaged in funding programs, specific delivery, and that is a big issue for rural communities.

– *Evidence*, March 29, 2007

In her testimony, Ms. Shimp suggested that the committee consider a recommendation for a large rural foundation, with initial capital funding of \$500,000 to \$1 million, arguing that this kind of foundation could be used, for example, to help talented rural youth, especially those from low-income households, to develop the artistic skills that are often difficult to nurture in a rural environment: “If you believe rural people know how to solve our rural problems and provide solutions, if we can get the start-up costs and some of the infrastructure supports, we will be able to put small investments of cash and make big changes to some of our families dealing with health crises, or with particular gifts and seeking out opportunities.” (*Evidence*, March 6, 2007)

The committee notes that some charitable organizations are reaching out to rural Canada. At the committee’s hearings in Athens, Ontario, Judy Baril, Executive Director

of the United Way in the largely rural counties of Leeds and Grenville, explained that her organization tries to help all the rural communities in these two counties:

I am proud to say there is not one community across the two counties where there is not some sort of program or service happening on a daily basis that is funded by the United Way through the agencies that we support. Some of those services are quiet services. They may happen as a result of someone perhaps working for the Canadian National Institute for the Blind, CNIB, that helps counsel or teach someone who is losing their sight in how they can achieve a high standard of living through CNIB support. It could be through Big Brothers or Big Sisters having one of their matches in one of the communities. We are everywhere across Leeds and Grenville, in every single community, and we are proud of that. Some of my agencies' offices might be based in Brockville, but their outreach is amazing and they are doing a better job each day. Last year, they served 29,000 clients. In a population of 96,000 people in Leeds and Grenville, to have programs and services offered through funding from United Way programs and services to 29,000 people is truly amazing and they are doing an amazing job. We are proud of the work they are doing.

– *Evidence*, March 30, 2007

While there are hundreds of community charitable foundations across Canada, most of these are found in larger centres.³⁰² In fact, the committee is aware of only two existing or soon-to-be-functional foundations dedicated *solely* to rural Canada and similar to what Ms. Shimp has proposed. The first is called the Rural Communities Foundation of Nova Scotia. This charitable organization was started with about \$350,000 left over from the federal government's Atlantic Groundfish Strategy (TAGS).³⁰³ According to Pam Harrisson, Co-Chair and a founding member of the foundation,

The foundation's purpose is to put small amounts of money into communities that have ideas of how to improve rural Nova Scotia. Our grants never exceed much more than \$1,000, but \$1,000 in a rural community is the equivalent of two fundraisers. You take the energy out of a good committee to must put on two fundraisers to raise \$1,000, and then to do the work. We said, "Let us take that step away. Give them the \$1,000, and the energy they would need to fundraise

³⁰² For a full list, see the Community Foundations of Canada website at: <http://www.cfc-fcc.ca/index.cfm>.

³⁰³ In 1999, the Office of the Auditor General of Canada reviewed the Atlantic Groundfish Strategy (TAGS). It described the program as follows: "The Atlantic Groundfish Strategy (TAGS) came into effect on 16 May 1994 (terminated on 29 August 1998), with the objective of restructuring the fishing industry in Atlantic Canada to make it economically viable and environmentally sustainable. This strategy comprised measures to assist individuals and communities affected by the groundfish moratorium. It applied to fishing areas in five provinces: Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island and Quebec." For a discussion, see Office of the Auditor General of Canada, "Chapter 7: The Atlantic Groundfish Strategy – Contributions and Grants," *1999 April Report of the Auditor General of Canada*, available at: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/aud_parl_oag_199904_e_1140.html.

they can put into something good in their communities.” Well, beautiful stories came out of that \$1,000. We had a program where they took that \$1,000 and went to a dairy. They said kids are not getting milk, and the dairy said, “Well, we’ll give you 30 per cent.” They took that \$1,000 and that was 30 percent, and then the family paid 30 per cent. Families paid only one third of the cost of milk for their children. That seems like a minor thing, but it was a huge thing for those families. Then we gave \$1,000 to a school, and that school put the Grade 6 kids in business. They started a little business within that school. [...] Anyway, these kids started this canteen and they sell only nutritious food. There were apples, oranges, bananas, cheese, yogurt and things like that. The kids learned if they paid this much for it and they sold it for this much, there was a bit of a profit. Not only was the program giving good nutrition, but it was also teaching the children about business.

— *Evidence*, February 23, 2007

The second charitable foundation is being developed by the Foundation for Rural Living. According to the Foundation’s website, its “Challenge Fund” will seek “to leverage \$5 to \$8 million through a private sector and government matching program which in turn will be offered to rural communities to match local contributions. This type of investment stimulus could provide the incentive needed to motivate both rural charities and potential investors and has worked effectively in other sectors.”³⁰⁴

The committee notes that the Foundation also operates a relief and disaster assistance fund, created in the wake of the 1998 ice storm in Ontario and Quebec, which has as a broad policy goal the aim of mobilizing citizen “participation when disaster strikes rural communities by serving as a channel for financial and in-kind contribution from individual citizen and community groups who, inspired by the devastation of an event, desire to make a positive difference in overcoming the most difficult of circumstances.”³⁰⁵

The committee supports Ms. Shimp’s call for a foundation dedicated to supporting the rural charitable and non-profit sector. The federal government should play a role in getting such a fund off the ground, preferably by working with the Rural Communities Foundation of Nova Scotia and the Foundation for Rural Living and by providing an initial endowment that could be used to leverage private-sector contributions:

³⁰⁴ Foundation for Rural Living website: http://www.frl.on.ca/frl/pandp/pandp_invest.htm.

³⁰⁵ *Ibid.*, http://www.frl.on.ca/frl/aboutfrl/aboutus_overview.htm.

RECOMMENDATION 14-2: The committee recommends that the federal government create a national foundation dedicated to supporting community-related activities in rural Canada. The federal government should contribute \$1 per Canadian (2006 Census population: 31.6 million) to the foundation. The endowment should be used to leverage additional contributions from private sector and foundation donations.

(c) Reaching Out, Recognizing and Rewarding Rural Volunteers

It is important to recognize the work and dedication of volunteers. We need to do everything we can to recognize and thank people who are giving of their time and not just throwing a toonie or a five-dollar bill into a basket. It costs much more for people to give of their time, energy and skills. Anything we can do to encourage, enhance, recognize and pay tribute to our volunteers is time, effort and money well spent.

— Reverend Christine O'Reilly, Minister,
Knox Presbyterian Church, Thedford and Watford, Ontario,
Evidence, June 7, 2007

Survey evidence suggests that volunteers, whether in rural or in urban settings, feel a sense of responsibility to donate their time to others because they know the people involved, empathize with their plight, or want to make their communities better places for themselves, their families and their fellow citizens.³⁰⁶ Our witnesses suggested that these impulses need to be encouraged. Although public recognition of good deeds may not be the most important motivating factor behind volunteer activity, it can help in retaining experienced volunteers who might otherwise be discouraged by an ever-increasing workload. Awards can also raise awareness of what volunteers in other parts of rural Canada are doing.

The Foundation for Rural Living has done pioneering work on this front. Since 2000, the Foundation has held an annual “Awards of Rural Excellence” program in which recipients are honoured for their contributions to the volunteer sector. In 2007, the awards were handed out at the Ontario Rural Council eighth annual rural development conference in the form of a commemorative memento and a cash contribution to a charity of the recipient’s choice. According to Anita Hayes, Executive Director at the Foundation, the award “recognizes and celebrates excellence in rural community initiatives and the people whose visions make them happen. Their successes showcase

³⁰⁶ Cathy Barr *et al.*, *op cit.*

models of excellence to build capacity, address challenges and promote opportunities in rural communities, models to share with others.” (*Evidence*, March 29, 2007)

In his presentation to the committee in Athens, Ontario, Yuergen Beck suggested that the federal government consider creating a tax credit to recognize the importance of volunteer work:

I am sure a lot of people can explain how it cannot work and why it should not work. Simply, if somebody offers a professional skill or hours of their time, why not give something back to them, whether it is 10 cents or 20 cents on the dollar? As we heard today, a lot of our stuff is community based. It would be a way to say, if you in the market charge X dollars per hour for legitimate work you do for your community, we will give you a small percentage of that back as a tax credit against your personal income tax. What would it do? I do not think it is as much about dollars as about appreciation. You talked earlier about burnout for volunteers. I think it would go a long way to help people that are already working hard in their communities — to say, thanks for doing something for us, here is a little token. It does not need to be a big thing but only a gesture saying, thank you for helping our communities grow.

— *Evidence*, March 30, 2007

Similar appeals for a tax credit have been voiced over the years elsewhere. In its annual presentation to the House of Commons Standing Committee on Finance’s pre-budget consultation process, the Canadian Association of Fire Chiefs has repeatedly requested a tax credit to recognize the vital work of volunteer fire fighters and to address a “severe problem” in recruiting and retaining personnel, especially in rural communities.³⁰⁷ Meanwhile, Member of Parliament Wayne Easter currently has a private member’s bill (C-219) that would to allow volunteer emergency workers to deduct from their taxable income the amount of \$1,000 if they performed at least 100 hours of volunteer service, and \$2,000 if they performed at least 200 hours of volunteer service. In its 2006 pre-budget consultation report, the House of Commons Finance Committee recommended that the federal government study the feasibility of a tax measure that

³⁰⁷ House of Commons Standing Committee on Finance, February 2008, “Taxing to Prosper: Canada’s System of Taxes, Fees and Other Charges,” available at: <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=13187&Lang=1&SourceId=226200>.

would recognize and reward volunteer efforts.³⁰⁸ It further recommended that such a study be completed by September 2007. As of yet, no such study has been forthcoming.

Given the importance of volunteer work for rural Canada and the very real difficulty many rural organizations have in recruiting new and retaining existing volunteers, the committee believes that the time has come for the federal government to recognize volunteer work, especially in the provision of emergency services, in a substantive way. A tax credit would be a good place to start.

RECOMMENDATION 14-3: The committee recommends that the federal government immediately create a tax credit to recognize and reward volunteer work, especially for emergency service personnel.

(d) Easing the Regulatory Burden for Rural Volunteers

The committee heard formal and sometimes informal testimony to the effect that government regulations can inadvertently impede volunteer activities in rural Canada. For example, Dr. Peter Apedaile, Professor Emeritus at the University of Alberta's Department of Rural Economy, explained how the well-intentioned regulations imposed by provincial and municipal public health offices can affect day-to-day volunteer activities in rural Canada: "I would also point out a little detail that rural people often get caught up in. When the women from our local community hall bring sandwiches to firefighters in a disaster situation, the sandwiches are turned away because they are not made under public health regulations. Our firefighters went without a meal because of that rule. This is approaching silliness." (*Evidence*, November 9, 2006)

Roger George, Chair of the Economic Development Committee of the Municipality of Powassan, expressed a similar concern:

Volunteers are harder to find these days, in part due to a social shift; but it is also an issue of frustration, with simple fundraising raffles, bingos and other things falling under the Criminal Code of Canada now. Part of the issue is Ontario government regulation. Our volunteers, many of whom are elderly people or retired people, question why they cannot have simple raffles anymore without filling out a mountain of forms with the municipal clerk and paying licence fees.

³⁰⁸ House of Commons Standing Committee on Finance, December 2006, "Canada: Competing to Win," available at:
<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10479&Lang=1&SourceId=187764>

All they are trying to do is raise a couple of thousand dollars to send somebody off to a Girl Guide camp. At the moment, for example, we are trying to raise funds for a boy that is likely to be a paraplegic after an accident at the school. We run into all these strange rules where we cannot do the things we used to be able to do. Also, the threat of frivolous lawsuits today affects many attempts to hold events and use our rural assets for the greater benefit of society. Insurance rates, which protect our municipalities, have been driven sky high by lawsuits because the municipality holds the big policy. Canadian negligence law needs to be amended so we can eliminate this business where a person with only 2 or 3 per cent of the blame can end up paying 100 per cent of the claim, thus driving up insurance rates — again paid for by the taxpayer.

— *Evidence*, April 17, 2007

From these examples, it is clear that most of the regulatory burden described by our witnesses can be traced back to the provinces, although the *Criminal Code* is clearly a federal statute under federal control. The committee believes that these matters warrant further study and attention. The Rural Secretariat and the proposed Department of Rural Affairs should look into these matters.

RECOMMENDATION 14-4: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs investigate the extent to which federal and provincial regulations and laws may be inhibiting volunteer activity in rural Canada.

Conclusion

We need to begin thinking about what we do in our leisure time, whether it is volunteer work or engaging in recreation, but those things are profoundly essential to our sense of well-being, regardless of what we do in terms of contributing to our own well-being or contributing to the well-being of our community.

— Jake Kuiken, Board of Director, Alberta Representative,
Canadian Association of Social Workers,
Evidence, May 10, 2007

It is difficult to overstate the importance of the volunteer sector for rural Canada or, for that matter, the challenges posed by an aging and, in some cases, declining population. committee members were frequently reminded of the importance of the volunteer sector in rural Canada. In addition to the support given to one another by neighbours and friends, formal volunteer activities provide vital services that might otherwise be unavailable, including firefighting, emergency rescue, literacy training, coaching, financial services and economic development. The volunteer sector also

fosters habits of collaboration, strengthens community ties, and provides a training-ground for future community leaders. If rural Canada is to thrive, the volunteer sector needs to be at the front and centre of any strategy to address rural depopulation, rural decline and rural poverty. The committee believes that the recommendations presented in this report would be a good place to start.

CHAPTER 15: CONCLUSION

[W]e are a resilient lot, those of us who choose to call rural Canada home, and there, in part, may lie some of the problem. Our ability to adapt to a changing environment can mask some of our reality. A growing percentage of rural folks are in crisis, family structures are caving under the burden of falling income, distance to service and the feeling of needing to go it alone. Services, which not long ago were available locally — and when I say that I mean a 20 or 30 minute drive — have now been rationalized into much larger urban environments. We are told to download the form from the Internet, but that assumes that people have a computer and that they have access to the Internet. [...] We need to celebrate innovation in service delivery by creating enabling rural policy. We need to take advantage of programs such as Community Futures because it provides a national opportunity. We need to decide what kind of rural Canada we want and go for it.

– Dianne Olchowski, Chief Executive Officer, Community Futures, Sagehill,
Evidence, March 8, 2007

It is tempting to romanticize rural life. For some, this romanticism means hearkening back to a time when rural communities were predominantly agricultural-based, rich in services, jobs, people and hope. For others, rural Canada is romanticized as a place where people know their neighbours. For still others, rural Canada is romanticized as a place “away from” crime, violence, pollution, and all the ills that have become associated, rightly or wrongly, with urban life.

These various strands of our romantic vision of rural Canada carry with them benefits and costs. On the one hand, it is important to recognize that the romantic vision is grounded in some truth. At one time, much of rural Canada was dominated by agricultural and the farm sectors. Small towns across the land were rich in services, jobs, people and hope. Many rural communities *still* are places characterized by tight social bonds, clean air and water and low crime. It is also important to recognize that in part because of this romantic vision, we are seeing a very real trend of reverse migration to rural Canada by urbanites tired of congestion, pollution and anomie.

On the other hand, the romantic vision can also be a chain that binds rural Canadians and policymakers alike. It obscures the fact that historically and to this day, rural life has often been filled with hardship, danger, and sometimes despair: hardship imposed by difficult climates and fluctuating commodity prices; danger from the occupations that have historically defined economic life in rural Canada (agriculture, mining, forestry, and

fishing); despair from a sense of isolation, both social and otherwise. Similarly, the romantic vision blinds too many to the false idea that rural Canada's challenges are best addressed by agricultural policy, a persistent myth that so many of our witnesses emphasized needs to be discarded once and for all.

Above all, the romantic vision tends to encourage rural Canadians and policymakers alike to look backwards at what has been lost and outward for assistance instead of forward to opportunity and locally to the assets rural communities already have. In his presentation, by Peter Kenyon, the director of an Australian consulting firm specializing in rural issues called Bank of I.D.E.A.S., emphasized the need for this kind of forward-looking approach in an extremely helpful way:

I suspect one of the greatest problems that rural residents face is simply that they have not been able to embrace the fact that the future is not what it used to be. Many people hunger for when the price of oil and wheat were at all-time highs; people hunger for the 1950s, the 1960s and the 1970s. However, we no longer live in those days and a mindset shift is necessary. Many of these small towns need to reinvent themselves. That certainly starts with mindset. People need to stop waiting for the cavalry to arrive from Canberra, Sydney and Melbourne, the capitals, to sort out their problems. Rural residents need to become far more engaged in planning and implementing a more positive future. In this, I see the role of government as trying to facilitate that as opposed to continuing what I call the "cavalry approach" where we march in and out of these communities and deliver from a central base.

— *Evidence*, February 12, 2008

To generate the benefits of this more forward-looking approach, Mr. Kenyon said rural communities need a few other ingredients, namely strong leadership that has an eye towards what Mr. Kenyon calls "opportunity obsession" and understands the need to recruit young people in the 25 to 35 age range. Mr. Kenyon said the importance of leadership was crystallized for him by a study for the Australian government which argued that "(g)iven the choice of \$50 million or \$10 million and 20 local leaders, we would go for the 20 leaders and the lesser amount of money" (*Evidence*, February 12, 2008). Opportunity obsession means simply that rural communities "need to start thinking outside of the box. The residents and leadership within these communities need to start looking much more creatively at diversification of their economies, the way they

embrace new industries, the way technology, tourism and other industry areas provide new possibilities for rural areas.” (*Evidence*, February 12, 2008)

Mr. Kenyon was not the only committee witness to emphasize the importance of leadership, a change in mindset and the importance of drawing young people back to rural Canada. Ishbel Munro is executive director of the Coastal Communities Network (CCN), a volunteer association of organizations whose mission is to provide a forum to encourage dialogue, share information, and create strategies and actions that promote the survival and development of Nova Scotia's coastal and rural communities. Ms. Munro told the committee that CCN members focus on inculcating precisely the values outlined by Mr. Kenyon: “Effective leadership is key in terms of how to solve problems in rural Nova Scotia or rural Canada, for that matter. You can see the difference between communities that have that kind of leadership and vision, and communities that do not have it. We need to look for opportunities to nurture and help build the capacity and skills of those leaders and provide them with support. That is certainly something that Coastal Communities Network tries to do as well.” (*Evidence*, February 15, 2007)

The committee believes that the federal government, through the proposed Department of Rural Affairs, can play an important role in helping nurture the next generation of rural leaders. Therefore,

RECOMMENDATION 15-1: The committee recommends that the proposed Department of Rural Affairs develop and implement a leadership training program for rural communities.

The committee was fortunate to hear a lot of anecdotal evidence about communities who were taking matters into their own hands and actively planning for the future. Sadie Perron, director of Community Development for the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), explained for example how her organization is working with rural communities in New Brunswick to help them bring youth back to their communities:

The regions organize a weekend annually to which 20 youth are invited to learn about the region and its opportunities. During the weekend, youth have an opportunity to understand the strengths and opportunities in the region. The measure of success to date is that 50 per cent of the youth who participate in this kind of weekend return to the regions within six months after they graduate. We have done this for three years running and have found that, when our youth learn

about the opportunities and jobs in their regions, they have a much better chance of returning.

– *Evidence*, February 13, 2007

Dr. Ivan Emke, a professor at Sir Wilfred Grenfell College Campus, Memorial University's satellite campus in Corner Brook, Newfoundland, described how community development organizations in the province's Northern Peninsula are working on a similar strategy:

They stay in touch with high school graduates from the Northern Peninsula who leave. For example, if, say, a garage in Plum Point needs a new mechanic and the board knows someone who is interested in mechanics, they email that individual to inform him of the opportunity, should they wish to move back. That is an example of facilitating or lubricating those kinds of return migrations, where you might be able to some success, rather than stemming the tide, which will always be there, to some extent, but to find some return there.

– *Evidence*, February 19, 2007

The committee was also fortunate enough to meet with rural Canadians who are themselves part of this reverse migration and who, in many ways, embody the leadership and vision emphasized by Mr. Kenyon and Ms. Munro. Christoph Weder is a rancher from Alberta who in the past has won the "Outstanding Young Farmer of the Year award for both Alberta and Canada. According to Mr. Weder,

one of the reasons we won was our positive attitude, which we are trying to instil in other producers. However, it is an uphill battle when you are the only 35-year-old farmer in a 50-mile radius and everyone else is going to the oil patch. They look at you like you are a little loony. You talk about endangered species in Canada, and the worst endangered species in the Prairie Provinces is the 35-year-old farmer right now. You need to find out where they are, make sure they have a good habitat and that they reproduce, because that is the next generation we need to worry about.

– *Evidence*, February 27, 2007

Mr. Weder, who has travelled and worked extensively abroad, stressed the need for rural Canadians to take a broader view of the world and assume more responsibility for their communities. "Opportunity obsession" may, in order words, be helped along by a broadening of perspectives:

One of the problems with rural poverty is that many people have never travelled beyond their county limits. When you experience and understand broader

perspectives, you go back home with a different attitude toward things. When someone points fingers at another, there are always three fingers pointing back to him. We need to take responsibility and look after ourselves to get things done. We can talk about government programs for producers, but there is also an onus on producers to do development or education. The agriculture policy in Switzerland, where my wife is from and where I emigrated from when I was four, is different. Perhaps that is why I have a different outlook. If you want to get support programs you have to get an education. You need to get a diploma and further education to get a different perspective. Yes, if you are going to run a multimillion-dollar business, you need an education. Everyone needs business and marketing courses.

– *Evidence*, February 27, 2007

Mr. Kenyon's argument and Mr. Weder's lived experience brings us back full circle to some of the important principles that have framed this study from the beginning. Rural policy needs to recognize the diversity that characterizes rural Canada. Rural policy needs to facilitate not dictate. And rural policy needs to help those who can demonstrate they want to be helped. With these principles firmly in mind and the hard work of Canada's almost six millions rural Canadians, we believe rural Canada can be a place where, a generation from now, the population has increased and health, education, income and other outcomes are on par with the rest of Canada.

APPENDIX A: WITNESSES HEARD

March 6, 2008	The Caledon Institute of Social Policy Ken Battle, President
February 28, 2008	As an individual Mark Shucksmith, Professor, Newcastle University
February 26, 2008	Ontario Provincial Police Mark Allen, Inspector, Manager, Crime Prevention Section, Investigation Bureau Royal Canadian Mounted Police Michel Aubin, Director, Drugs and Organized crime Marcel Eugène Lebeuf, Senior Research Officer
February 21, 2008	As individuals Enopik Sigeatuk, Elder Lieutenant Carol-Anne Scott, Director of the Iqaluit, Nunavut Project for the Salvation Army and Director for the Homeless Shelter Monica Ell, Director, Business and Economic Development, Nunavut Tunngavik Incorporated and Director of the Nunavut Economic Forum City of Igloolik Paul Aarulaaq Quassa, Mayor City of Iqaluit Elisapee Sheutiapik, Mayor Janelle Budgell, Community Wellness Coordinator Government of Nunavut Kathy Okpik, Deputy Minister, Department of Education Bill Riddell, Residential Tenancies Officer, Magistrate Iqaluit Community Tukisigiavik Society David Wilman, Executive Director Elisapi Davidee-Aningmiuq, Program Coordinator Iqaluit Community Greenhouse Society John Lamb, President Iqaluit Soup Kitchen, Parish of St. Simon and St. Jude Cyrus Blanchet, Outreach Coordinator

February 21, 2008

Legal Services Board of Nunavut
Paul Nettleton, Poverty Law Counsel

Nunavut Economic Forum
Glenn Cousins, Executive Director

Quliit Nunavut Status of Women Council
Rhoda Palluq, Executive Director

February 19, 2008

The Honourable Bob McLeod, M.L.A., Minister of Human Resources, Minister of Industry, Tourism and Investment and Minister Responsible for the Public Utilities Board, Northwest Territories

As individuals
Chief CeCe McCauley, Writer, News North Newspaper
Kevin Menicoche, Member of the Legislative Assembly of the Northwest Territories (Nahendeh)
David Krutko, Member of the Legislative Assembly of the Northwest Territories (Mackenzie Delta)

Centre for Northern Families
Arlene Hache, Executive Director

Fédération franco-ténoise
Dorice Pinet, Assistant General Director and Project leader

Native Women's Association
Nancy Peel, Executive Director

City of Yellowknife
Gordon Van Tighem, Mayor

Government of Northwest Territories
Jill Christensen, Manager, Integrated Services, Yellowknife Health and Social Services Authority

National Anti-Poverty Organisation
Mira Hall, Chair, Women's Committee and Territorial Representative

Northwest Territories Economic Development Council
Simon Lamoureux, President
Batiste Foisy, Researcher
Patrick Lachapelle, Economic Development Officer

February 19, 2008

Savoie Law Office

Jeanette Savoie, Barrister and Solicitor

Side Door Youth Centre

Spencer Heslep, Program Coordinator

Status of Women Council

Sharon Thomas, Executive Director

February 18, 2008

As individuals

Larry Bagnell, P.C., M.P., Yukon — Official Opposition
Critic for Northern Affairs

The Honourable Ione Christensen, Former Senator for
Yukon

Chris Danfa, Future Info Tech

Judi Johnny

Brian Eaton, Resource Coordinator, Second Opinion Society

Liz Walker, Director of Health Partnerships, Council of
Yukon First Nations

Lori Duncan, Director of Health and Social Developments,
Council of Yukon First Nations

Peter Becker, Member of the Board, Yukon Anti-Poverty
Coalition

Arthur Mitchell, Member of the Legislative Assembly of
Yukon (Copperbelt)

Association of Yukon Communities

Bev Buckway, First Vice-President and Mayor of the City of
Whitehorse

Fetal Alcohol Syndrome Society of Yukon (FASSY)

Judy Pakozdy, Executive Director

Government of Yukon

Tony Hill, Director, Agriculture Branch

Diane Reed, Director, Forestry Management Branch

Robert Holmes, Director, Mineral Resources, Energy, Mines
and Resources

Lesley McCullough, Director, Intergovernmental Relations

Groupe de concertation Solidarité Pauvreté

Claude Gosselin, Priest

Kaushee's Place — Yukon Women's Transition Society

Barbara Powick, Executive Director

February 18, 2008	Maryhouse Kate O'Donnell, Director Victoria Faulkner Women's Centre Cate Innish, Program Coordinator Yukon Anti-Poverty Coalition Ross Findlater, Co-Chair Yukon Council on disABILITY Kim Lawson, Employer Liaison, Job Coach Yukon Status of Women Council Charlotte Hrenchuk, Coordinator
February 14, 2008	Organisation for Economic Co-operation and Development Roberto Villarreal, Head of Division Nicola Crosta, Head of the Rural Development Unit José Antonio Ardavin, Administrator, Rural Development Unit Ilse Oehler, Economist Public Service Delivery Betty Ann Bryce, Consultant, Rural Development Unit
February 12, 2008	As an individual John Stapleton, Research Director, Former Taskforce on Modernizing Income Security for Low Income Working-Age Adults Bank of I.D.E.A.S. Peter Kenyon, Director
February 5, 2008	The Honourable Gerry Ritz, P.C., M.P., Minister of Agriculture and Agri-Food and Minister for the Canadian Wheat Board The Honourable Christian Paradis, P.C., M.P., Secretary of State (Agriculture)
December 6, 2007	As an individual Allan Douglas, Climate Change Researcher, Centre for Environmental Monitoring

December 4, 2007	Association of Canadian Community Colleges Terry Anne Boyles, Vice President
	Canadian Network for Innovation in Education Anna Sawicki, Secretary-Treasurer
November 29, 2007	Canadian Egg Marketing Agency Laurent Souligny, Chair
	Canadian Hatching Egg Producers Gyslain Loyer, Chair
	Canadian Turkey Marketing Agency Wayne Kroeker, Vice-chair
	Chicken Farmers of Canada Mike Dungate, General Manager
	Dairy Farmers of Canada Jacques Laforge, Chair
June 8, 2007	As individuals Jeannot Beaulieu Jacques Grondin The Honourable Wayne Easter, P.C., M.P. Darlene Lannigan, Assistant — Maniwaki, Office of Lawrence Cannon, M.P. George Lafontaine, Political Assistant for Stéphanie Vallée, M.N.A. for Gatineau Dominique Bherer, Veterinarian Bernard Fortin, Representative, Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada Fred McGregor
	Centre des services aux réseaux d'entreprises du secteur forêt Denise Julien, Director General
	Centre Jean Bosco de Maniwaki Philippe Larivière, Coordinator
	Centre local de développement Benoit Labrecque, Advisor, Development of Forestry Industry

- June 8, 2007
- Fédération des producteurs de bois du Québec**
Jean-Pierre Dansereau, Director General.
- Fédération Québécoise des coopératives forestières**
Gérard Szaraz, Strategic Development Adviser.
- L'Entraide de la Vallée / Table de sécurité alimentaire**
Fabienne Lachapelle
- L'Équipe des bénévoles de la Haute Gatineau**
Dorothée St-Marseilles, Coordinator
- Mani-Jeunes**
Gaston Robitaille, Chairman of the Board
- Outaouais-Laurentides Beef Producers**
Gib Drury, President
- June 7, 2007
- As an individual**
Reverend Christine O'Reilly, Minister, Knox Presbyterian Church, Thedford and Watford, Ontario
- June 5, 2007
- Réseau québécois du crédit communautaire**
Lucie Villeneuve, Coordinator
- Statistics Canada**
Denis Chartrand, Director, Agriculture Division
Cathy Cromey, Chief, Census of Agriculture, Agriculture Division
Marco Morin, Chief, Farm Income and Prices Section, Agriculture Division
- June 1, 2007
- As individuals**
Laurier Guillemette, Agronomist
Elizabeth Latos
Marek Latos, Trapper
- Connection Centre**
Ernie Lafontaine, Board Member
- Disability Resource Centre for Independent Living**
Patricia Simone, Executive Director
- Grand-Nord Legal Clinic**
Louise Guertin, Community Legal Worker

- June 1, 2007 **Jeanne Sauvé Family Services**
Mona Comeau, Services Manager
- Kapuskasing Economic Development Corporation**
Adèle Bordeleau, Economic Development Officer
- Sensenbrenner Hospital**
Louise Thomson, Placement Coordinator
- May 31, 2007 **Federal Economic Development Initiative in Northern Ontario**
Louise C. Paquette, Director General
Scott Merrifield, Director, Policy, Planning and Coordination
- Forest Products Association of Canada**
Avrim Lazar, President and Chief Executive Officer
Marta Morgan, Vice President, Trade and Competitiveness
- May 29, 2007 **As an individual**
Raymond Pong, Research Director, Centre for Rural and Northern Health Research, Laurentian University
- Hockey Canada**
Paul Carson, Director, Development
- May 18, 2007 **As individuals**
Robert Gendron
Charles Cartier
Marthe Tremblay
- Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec**
Réal Boisvert, Research Adviser
- Au coeur des familles agricoles**
Maria Labrecque Duchesneau, Executive Director
- Centre de Santé des services sociaux du nord de Lanaudière**
Alain Coutu, Community Organizer
- Fédération de l'Union des producteurs agricoles, Centre-du-Québec**
Jacques Corriveau, President

May 18, 2007

Horizon Vert

Jean-François Ménard, President

Institut national de santé publique

Robert Pampalon, Researcher and Geographer

Sogetel

Alain Duhaime, President

Town of Nicolet

Alain Drouin, Mayor

Union des producteurs agricoles

Laurent Pellerin, Executive Director

David Tougas, Economist

May 17, 2007

Canada Economic Development for Quebec Regions

Johanne Béchar, Director General, Policy and Programs

Stéphane Dufour, Acting Director General, Infrastructure
and Business Development

May 15, 2007

MFR-Québec

André Campeau, President

Daniel Lambert, Project Officer

Solidarité rurale du Québec

Cherkaoui Ferdous, General Secretary

Jacques Proulx, President

May 10, 2007

Canadian Association of Social Workers

Jake Kuiken, Board of Directors, Alberta Representative

Federation of Canadian Municipalities

Don Johnson, Chair, Rural Forum

Susan Villeneuve, Senior Policy Analyst

May 8, 2007

Canadian 4-H Council

Marie Logan, President

Green Party of Canada

David Chernushenko, Senior Deputy to the Leader

Jim McKenzie, Agricultural Policy Analyst

Kylah Dobson, Member

May 3, 2007	<p>Public Health Agency of Canada Dr. David Butler-Jones, Chief Public Health Officer Marie DesMeules, Director of the Evidence and Risk Assessment Division, Centre for Chronic Disease Prevention and Control</p> <p>Canadian Institute for Health Information Jennifer Zelmer, Vice President, Research and Analysis Elizabeth Gyorfi-Dyke, Director, Canadian Population Health Initiative</p>
May 1, 2007	<p>Ontario Landowners Association Bill Duncan, Director Jacqueline Fennell, Director Merle Bowes, Executive Shawn Carmichael, Member</p>
April 26, 2007	<p>Canadian Co-operative Association Carol Hunter, Executive Director</p> <p>Credit Union Central of Saskatchewan Pam Skotnisky, Associate Vice-President, Government Affairs</p> <p>Ducks Unlimited Canada Cynthia Edwards, National Manager, Industry & Government Relations J. Barry Turner, Director of Government Relations</p>
April 17, 2007	<p>Municipality of Powassan Bob Young, Mayor Roger George, Chair, Economic Development Committee</p>
March 30, 2007	<p>As individuals Yuergen Beck Jane Monaghan Sandra Lawn Merle Bowes David Campbell Dr. Denise Bowes Laurie Wight Rosemary Kralik</p> <p>Country Roads Community Health Centre Jen Bergman, Health Promoter Sue MacLatchie, Vice-Chair, Board</p>

March 30, 2007

Lanark Landowners Association
Bill Duncan, President

Leeds and Grenville Landowners Association
Jacqueline Fennell, President
Shawn Carmichael, Director

Leeds, Grenville and Lanark District Health Unit
Dianne Oickle, Registered Dietician and Public Health
Nutritionist

LINKS
Deborah Heintzman, Member

Loaves and Fishes
Irene Selkirk, Administrator

Ontario Federation of Agriculture
Geri Kamenz, President and Chairman of the Board
Adrian Wynands, President, Grenville Federation of
Agriculture, and Regional Director, Ontario Federation of
Agriculture
Bill French, President, Leeds Federation of Agriculture

**Perth Connections, Lanark Health and Community
Services**
Sandy Prentice, Home Visitor and Playgroup Organizer,
Community Action Program for Children

Salvation Army — Brockville
Randy Gatza, Community and Family Services Officer

**Seeley's Bay/Lindhurst and Area Non-Profit Seniors
Residence Corporation**
Peggy Sweet-McCumber, Chair

Township of Athens
John Conley, Mayor

United Way of Leeds and Grenville
Judy Baril, Executive Director

March 29, 2007

Foundation for Rural Living
Anita Hayes, Executive Director
Marjory Gaouette, Director of Programs

March 29, 2007	The Ontario Rural Council Harold Flaming, Executive Director
March 27, 2007	As an individual Larry S. Bourne, Professor of Geography and Planning, University of Toronto
	Association of Municipalities of Ontario Pat Vanini, Executive Director
	Rural Ontario Municipal Association Chris White, Chair
March 22, 2007	Society of Rural Physicians of Canada Dr. Keith MacLellan, Past President
March 9, 2007	Arborgate School — La Broquerie Elaine Wilson, Principal
	As an individual Louise Lawrie
	Chaboillé Community Development Corporation Murielle Bugera, Economic Development Officer
	Manitoba Food Charter Laurel Gardiner, Northern Co-Chair
	Municipality of Steinbach Chris Goertzen, Mayor
	New Beginnings Verna Beardy, Director
	Pointe-des-Chênes School Dolores Beaumont, Director
	Rural Development Institute, Brandon University Robert Annis, Director
	South Eastman Health Dr. Jan Roberts, Medical Officer of Health

March 8, 2007

Action Committee on the Rural Economy
Germain Dauk, Member

Agriculture Producers Association of Saskatchewan
Marvin Scauf, Policy Manager
Ken McBride, President

As individuals

Dan Hoover
Linda Nosbush, Chair, Ministerial Advisory Board of Early Learning and Child Care for the Minister of Learning, and Fellow, National Council for Early Child Development

Carlton Trail Regional College
Rob Barber, Chief Executive Officer

Community Futures Sagehill
Dianne Olchowski, Chief Executive Officer

Keewatin Career Development Corporation
Randy Johns, Chief Executive Officer

Kenaston & District Chamber of Commerce
Mary Lou Whittles, President

Mid-Saskatchewan Community Futures Development Corporation/Regional Economic Development Authority
Russ McPherson, Economic Development Officer
Jim Tucker, General Manager

Northern Development Board Corporation
Dean Desjarlais, Chief Executive Officer

National Farmers Union
Marilyn Gillis, Women's Advisor

Saskatchewan Association of Rural Municipalities
Ray Orb, Director

Thickwood Hills Business and Learning Network
Marie Prebushewski, Executive Director

March 7, 2008

Alberta Association of Agricultural Societies

Charles Moore, Regional Director, Board of Directors

Alberta Organic Producers Association

Victor Chrapko, President

Alberta Sugar Beet Growers

David Lauwen, President

As an individual

Hank G. Van Beers, Reeve, Division No. 5, Municipal
District of Taber

Community Futures Lethbridge Region

Mark Fournier, Executive Director

Potato Growers of Alberta

Jerry Zeinstra, Vice-Chairman

Mark Miyanaga, Director at Large

Real Voice for Choice Alberta

Laurence Nicholson, Co-Chair

March 6, 2007

Alberta Soft Wheat Producers Commission

Lynn Jacobson, President

Alberta Women's Institutes

Darlene Wicks, President Elect

As an individual

Paula Shimp

National Farmers Union

Everett Tanis, Member

South West Alberta Coalition on Poverty

Stasha Donahue, Co-chair

Rural Alberta's Development Fund

Ken Nicol, Director

Womanspace Resource Centre

Lisa Lambert, Project Coordinator

March 5, 2007

As individuals

Denise Dowswell, Little Valley Farms
Dwaine Patterson, Communications, Energy & Paperworkers
Union, Local 603

BC Breeders & Feeders Association

Brian Hill, President

BC Healthy Communities

Theresa Healy, Facilitator, Northern Region, BC Healthy
Communities, and Adjunct Professor, Department of Gender
Studies and the School of Environmental Planning,
University of Northern British Columbia

**Immigrant and Multicultural Services Society of Prince
George**

Baljit Sethi, Executive Director

New Focus Society

Sharron Hill, Executive Director

Prince George Council of Seniors

Paz M. Milburn, Manager

University of Northern British Columbia

Greg Halseth, Professor, Geography Program, and Canada
Research Chair in Rural and Small Town Studies
Catherine Nolin, Assistant Professor, Geography Program

March 1, 2007

Western Economic Diversification Canada

Keith Fernandez, Assistant Deputy Minister, Ottawa
Ardath Paxton Mann, Assistant Deputy Minister, British
Columbia
Jim Saunderson, Director General, Corporate Finance and
Programs

February 27, 2007

As an individual

Christoph Weder, Rancher

Saskatchewan Association of Rural Municipalities

David Marit, President

February 23, 2007

Affordable Housing Association

Claudia Jahn, Executive Board Member

Antigonish Women's Resource Centre

Lucille Harper, Executive Director

As individuals

Bill Casey, M.P. for Cumberland—Colchester, Nova Scotia

Ed McMaster

Barton Cutten

Colchester Food Bank Association

Karen Dykens, Volunteer

Colchester Regional Development Agency

Anna Parks, Community Economic Development Officer

Pictou County Women's Centre

Bernadette MacDonald, Executive Director

Poverty Action Committee

Sharon Murphy, Chair

Rural Communities Foundation of Nova Scotia

Pam Harrison, Co-Chair

Jayne Hunter, Director

February 22, 2007

Annapolis and Area Food Bank Society

Bill Goucher, President

Frances Rafuse, Volunteer Treasurer

Annapolis County Federation of Agriculture

Robert Nobel, Vice-President

As individuals

Timothy Hennigar, Farmer, Member of Council of Leaders
at the Nova Scotia Federation of Agriculture

Russell Ward

Canadian Centre for Policy Alternatives

Pauline Raven, Research Associate

County of Annapolis

Keith Robicheau, Chief Administrative Officer

Peter Newton, Warden

February 22, 2007

Nova Scotia Co-operative Council

Jonathan McClelland, Business Development Officer
(Western Region)

Nova Scotia Legal Aid, Annapolis Royal Office

Darren MacLeaod, Managing Lawyer

Open Arms Resource Centre

John Andrews, Emergency Shelter Coordinator
Doug Greene, Volunteer

Town of Annapolis Royal

John Kinsella, Mayor

Women's Place Resource Centre

Della Longmire, Executive Director

February 21, 2007

As an individual

Guy Lanteigne

Atelier RADO

David Couturier, General Manager

Comité des 12 pour la justice sociale

Claude Snow, Spokesperson

Common Front for Social Justice of New Brunswick

John Gagnon, Co-Chair
Claudia Parks, Member
Cathy Mailloux, Secretary

February 20, 2007

As individuals

Winnie Fraser Mackay, President, Canadian Pensioners
Concerned Inc
Dr. Els Cawthorn, Veterinarian and Shelter Manager, P.E.I.
Humane Society

Association des femmes acadiennes et francophones

Colette Arsenault, Director

Families First Resource Centre

Aileen Petrie, Executive Director

February 20, 2007

Government of Prince Edward Island

Elaine Noonan, Executive Director, Population Secretariat
Jeanette MacAulay, Deputy Minister of Social Services and Seniors

Hospice Palliative Care Association of Prince Edward Island

Ed MacLaren, President
Graham Gaudet, Executive Director

National Farmers Union

Ranald MacFarlane, Maritime Board Member
Karen Fyfe, Women's Vice-President

PEI Advisory Council on the Status of Women

Catherine McAleer, Member

PEI BioAlliance

Rory Francis, Executive Director

PEI Literacy Alliance

Catherine O'Bryan, Executive Director

PEI Senior Citizens' Federation

Annie Boyle, President
Irene Larkin, Executive Director

Resources West Inc.

Erkki Pohjolainen, Economic Development Officer

School of Nursing, University of Prince Edward Island

Dr. Kim Critchley, Dean and Associate Professor

February 19, 2007

As individuals

Ivan Emke, SWGC Memorial University of Newfoundland
Israel Hann
Gerry Byrne, P.C., Member of parliament for Humber-St. Barbe-Baie Verte

Corner Brook-Rocky Harbour Region Rural Secretariat

Doris M. Hancock, Regional Partnership Planner

Food Bank Network

Sister Alisha Linehan, Secretary
Judie Gushue, Past President

February 19, 2007

FFAW — Fish, Food and Allied Workers

Lana Payne, Research and Communications

Jason Spingle, West Coast Staff Representative

Government of Newfoundland and Labrador

Jennifer Jeans, Assistant Deputy Minister, Department of Human Resources, Labour and Employment

Gros Morne Co-operating Association

Colleen Kennedy, Executive Director and Chair, Rural Secretariat Corner Brook Rocky Harbour

RED Ochre Regional Board Inc. (Regional Economic Development Board)

Sean St. George, Executive Director

February 15, 2007

Atlantic Institute for Market Studies

Charles Cirtwill, Acting President

Coastal Communities Network

Ishbel Munro, Executive Director

February 13, 2007

Atlantic Canada Opportunities Agency

Eleanor King, Director General, Community Development

Sadie Perron, Director, Community Development

Neighbours Alliance of North York

Sue Rickards, Member of the Board

February 8, 2008

Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada

Dave Coles, National President

Gaétan Ménard, Secretary-Treasurer

February 6, 2008

Canadian Associations of Food Banks

Charles Seiden, Executive Director

Michael Bay, Member of the Board of Directors

Feed Nova Scotia

Dianne Swinemar, Executive Director

Regina and District Food Bank

Wayne Hellquist, Chief Executive Officer

November 30, 2006	As an individual Kurt Klein, Professor, Economics Department, University of Lethbridge
November 28, 2006	Citizens for Public Justice Greg deGroot-Maggetti, Socio-economic Policy Analyst Harry J. Kits, Executive Director Fraser Institute Chris Sarlo, Senior Fellow
November 23, 2006	As an individual Diane Martz, Research Manager, Prairie Women's Health Centre of Excellence
November 21, 2006	As individuals David Freshwater, Professor and Director of Graduate Studies for Agricultural Economics, University of Kentucky Donald Reid, Professor, School of Environmental Design and Rural Development, University of Guelph
November 9, 2006	As individuals Peter Apedaile, Professor Emeritus, Department of Rural Economy, University of Alberta Bill Reimer, Professor, Department of Sociology and Anthropology, University of Concordia
November 7, 2006	As an individual Michael Goldberg, Chair, First Call: BC Child and Youth Coalition C.D. Howe Institute Finn Poschmann, Director of Research
October 31, 2006	As individuals Harry Cummings, Professor, School of Environmental Design and Rural Development, University of Guelph Anthony Fuller, Professor, School of Environmental Design and Rural Development, University of Guelph

- October 26, 2006 **As individuals**
Bruno Jean, Canada Research Chair in Rural Development,
Université du Québec à Rimouski
David Bruce, Director, Rural and Small Town Programme,
Mount Allison University
Mark Partridge, Adjunct Professor, Department of
Agricultural Economics, University of Saskatchewan
- October 24, 2006 **As an individual**
Jim Sentence, Associate Professor, Department of
Economics, University of Prince Edward Island
- October 17, 2006 **Agriculture and Agri-Food Canada**
Donna Mitchell, Executive Director, Rural and Co-
operatives Secretariats
Christine Burton, Director, Rural Policy and
Strategic Development
- October 5, 2006 **Statistics Canada**
Sylvie Michaud, Director, Income Statistics
Denis Chartrand, Director, Agriculture Division
Ray Bollman, Research Economist
- October 3, 2006 The Honourable Charles Strahl, P.C., M.P., Minister of
Agriculture and Agri-Food
- Agriculture and Agri-Food Canada**
Christiane Ouimet, Associate Deputy Minister
Donna Mitchell, Executive Director, Rural and
Co-operatives Secretariats
- September 28, 2006 **National Anti-Poverty Organization**
Sherrie Tingley, Executive Director
Debbie Frost, President, Board of Directors
Nancy Shular, Vice-President, Board of Directors

APPENDIX B: ACRONYMS

AAFC	Agriculture and Agri-Food Canada
ACOA	Atlantic Canada Opportunities Agency
ADA	Area Development Agency
AEP	Atlantic Enterprise Program
AHI	Affordable Housing Initiative
AIMS	Atlantic Institute for Market Studies
AIP	Atlantic Investment Partnership
ALLESP	Adult Learning, Literacy and Essential Skills Program
ARDA	<i>Agricultural Rehabilitation and Development Act</i>
ARDA II	<i>Agricultural and Rural Development Act</i>
BCF	Building Canada Fund
BRAND	Broadband for Rural and Northern Development Pilot Program
CA	census agglomeration
CAP	Community Access Program
CBDC	Community Business Development Corporation
CCA	Canadian Co-operative Association
CCEDNet	Canadian Community Economic Development Network
CDI	Co-operative Development Initiative
CEDQ	Canada Economic Development for Quebec Regions
CFIB	Canadian Federation of Independent Business
CIC	Citizenship and Immigration Canada
CIHI	Canadian Institute for Health Information
CMA	census metropolitan area
CMHC	Canada Mortgage and Housing Corporation
COMRIF	Canada-Ontario Municipal Rural Infrastructure Fund
CPP	Canada Pension Plan
CRA	Canada Revenue Agency
CRTC	Canadian Radio-television and Telecommunications Commission

CSIF	Canada Strategic Infrastructure Fund
DREE	Department of Regional Economic Expansion
DRIE	Department of Regional Industrial Expansion
DSL	digital subscriber line
ECBC	Enterprise Cape Breton Corporation
EG&S	ecological goods and services
EI	Employment Insurance
ELNOS	Elliot Lake and North Shore Corporation for Business Development
EPA	Environmental Protection Agency [U.S.]
ERDA	Economic and Regional Development Agreement
FCM	Federation of Canadian Municipalities
FEDC	Federal Economic Development Coordinator
FedNor	Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario
GDA	General Development Agreement
GHG	greenhouse gas
GIS	Guaranteed Income Supplement
HRSDC	Human Resources and Social Development Canada
HSP	Habitat Stewardship Program for Species at Risk
ICT	information and communications technology
IRDP	Industrial and Regional Development Program
LFE	large final emitter [of carbon dioxide]
LICO	low-income cut-off [a Statistics Canada measure]
LIM	low-income measure
MBM	market basket measure [a Human Resources Development Canada measure]
MFR	Maison Familiale Rurale
MIC	Major Infrastructure Component [of the Building Canada Fund]
MIRARCO	Mining Innovation, Rehabilitation and Applied Research Corporation [owned by Laurentian University]
MRC	municipalité régionale de comté
MRIF	Municipal Rural Infrastructure Fund
MSERD	Ministry of State for Economic and Regional Development

NAPO	National Anti-Poverty Organization
NHI	National Homelessness Initiative
OAS	Old Age Security
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PERRL	Pilot Emission Removals, Reductions and Learnings Program
PNP	Provincial Nominee Program
RDIP	Regional Development Initiatives Program
RDO	Rural Development Officer
RNH	Rural and Native Housing Program
ROMA	Rural Ontario Municipal Association
RRAP	Residential Rehabilitation Assistance Program
RST	rural and small town [refers to a Statistics Canada definition of "rural"]
SARM	Saskatchewan Association of Rural Municipalities
UI	Unemployment Insurance
WD	Western Economic Diversification Canada
WITB	working income tax benefit
WTO	World Trade Organization

Senate



CANADA

Sénat

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE

Rapport final du

**Comité sénatorial permanent de
l'agriculture et des forêts**

L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.
présidente

L'honorable Leonard J. Gustafson
vice-président

Juin 2008

This report is also available in English

.....

Disponible sur l'intranet Parlementaire
www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — Rapports)
39^e Parlement — 2^e Session

SECTION IV :

**LE CONCEPT DES
COMMUNAUTÉS EN SANTÉ**

SECTION IV : LE CONCEPT DES COMMUNAUTÉS EN SANTÉ

[N]otre Programme de développement des collectivités [ne cesse] de m'impressionner [...] le gouvernement central fournit un certain financement et certaines règles du jeu à respecter pour stimuler les programmes, puis se tient à l'écart. Ce faisant, il laisse opérer la vérité fondamentale des collectivités rurales : celles-ci peuvent déterminer si elles ont une certaine motivation ou un peu d'espace ou des ressources pour le faire. Elles sont capables de concrétiser nombre de leurs propres idées.

– Anthony Fuller, professeur, École de design environnemental
et de développement rural, Université de Guelph,
Témoignages, 31 octobre 2006

Dans le précédent chapitre, le comité a discuté des problèmes d'accès aux services de soins de santé dans le Canada rural en mentionnant qu'ils devraient figurer parmi les priorités absolues du gouvernement fédéral, et de Santé Canada en particulier. Toutefois, il est également important de reconnaître que les *principaux* déterminants de la santé couvrent un éventail beaucoup plus vaste d'enjeux que le simple accès au système de santé.

Le mouvement des « communautés en santé », qui a été fondé par un médecin canadien du nom de Trevor Hancock, affirme que la santé est en fait *largement* « déterminée par un accès équitable à des conditions préalables fondamentales pour la santé comme la paix, de la nourriture, un abri, de l'air pur et de l'eau potable, des ressources convenables, des études, un revenu, un environnement physique sécuritaire, des appuis sociaux, etc. »²⁷³ Le concept des « communautés en santé » met la participation des citoyens au cœur de ce qu'il préconise,

Elle met l'accent sur la collaboration, notamment la participation des citoyens, pour mettre en évidence les facteurs sociaux, économiques et environnementaux ayant une incidence sur la santé et le bien-être, de même que pour agir pour changer les choses. Par exemple, une communauté peut décider de lutter contre la pauvreté en établissant des cuisines collectives, des popotes roulantes et des centres de jeunes, de planter des arbres pour protéger l'environnement, ou de parrainer des forums de développement économique pour stimuler l'emploi. Mais l'approche des communautés en santé ravivera souvent le sentiment d'appartenance et la fierté qui s'y rattache. Et ce qui distingue le plus cette

²⁷³ Encyclopaedia of Public Health, « Healthy Communities », <http://www.enotes.com/public-health-encyclopedia/healthy-communities/print> [Traduction]

approche des autres, c'est qu'elle met l'accent sur le rassemblement des communautés en vue de collaborer, d'établir des priorités et d'agir.²⁷⁴

Dans son rapport final, le défunt Conseil consultatif ministériel sur la santé rurale (abordé par Keith MacLellan dans son exposé au comité) a mis le modèle des « communautés en santé » au centre de ses recommandations, en prétendant que cette approche convient idéalement aux communautés rurales parce que « ces communautés sont souvent fort motivées et le puissant sentiment d'identité collective qui les anime favorise l'adoption d'une approche holistique de la santé. De même, la petite taille des communautés rurales leur permet de s'organiser plus facilement que les centres urbains, de parvenir à un consensus et de coordonner des actions de plus grande envergure. »²⁷⁵

Bon nombre des thèmes abordés dans les chapitres précédents du présent rapport auraient facilement pu être cadrés dans cette perspective. Après tout, le logement, l'éducation, le revenu, l'environnement, l'économie et le transport sont tous des éléments clés d'une vie en santé et de communautés en santé, tel que souligné dans un rapport récent du Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie²⁷⁶. Dans lesdits chapitres, la majeure partie de la discussion mentionnait cependant ce que le gouvernement fédéral peut faire *pour* les citoyens ruraux plutôt que ce que les citoyens ruraux peuvent faire *pour* eux-mêmes.

La quatrième et dernière section du présent rapport est encadrée par ce concept de « communauté en santé » pour souligner ce que les citoyens ruraux et les communautés rurales, avec un peu d'aide de paliers supérieurs du gouvernement, peuvent faire pour eux-mêmes parce que, comme le note le Sous-comité sur la santé des populations, « ... la participation de divers groupes de la société civile a été reconnue comme étant un

²⁷⁴ Conseil consultatif ministériel sur la santé rurale, « La santé rurale aux mains des communautés rurales : Orientations stratégiques pour les communautés rurales, éloignées, nordiques et autochtones », p. 22, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/H39-657-2002F.pdf>.

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 23.

²⁷⁶ Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, avril 2008, « Politiques sur la santé de la population : Enjeux et options », Quatrième rapport, <http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/SOCI-F/rep-f/rep10apr08-f.htm>.

élément essentiel du succès des politiques intersectorielles visant les déterminants de la santé qui ont réussi au niveau tant local que national. »²⁷⁷

²⁷⁷ *Ibid*, p. 22.

CHAPITRE 13 : UN SECTEUR DES PETITES ENTREPRISES EN BONNE SANTÉ

[Il faut] aider de manière proactive les petites et moyennes entreprises rurales artisanales et communautaires, afin de les porter à des niveaux de rendement et de sécurité supérieurs. J'entends par là que les entreprises rurales, les petites entreprises, ont beaucoup de mal à accroître leur production et créer des emplois.

– Peter Apedaile, professeur émérite, Département de l'économie rurale,
Université de l'Alberta, à titre personnel,
Témoignages, 9 novembre 2006

Les petites entreprises jouent un rôle crucial dans le Canada rural. Comme certains des témoins l'ont fait remarquer devant le comité, une petite entreprise employant 5 ou 10 travailleurs peut être un employeur important dans une petite ville de 1 000 habitants, dont 500 ou 600 pourraient constituer la population active.

Bruno Jean, de la chaire de recherche du Canada en développement rural à l'Université du Québec à Rimouski, a également rappelé aux membres du comité que l'accès à un dépanneur et à une station-service peut faire toute la différence entre un accès facile aux fournitures de base et l'obligation de parcourir 10 ou 20 kilomètres ou même davantage pour acheter du pain ou faire le plein d'essence : « Quand, dans cette communauté [rurale], les dépanneurs sont fermés, qu'il n'y a plus de stations-service pour faire le plein de la voiture, c'est un problème. C'est un problème énorme pour le quotidien. » (*Témoignages*, 26 octobre 2006)

Les preuves statistiques tendent à corroborer l'affirmation que les petites entreprises sont essentielles pour la santé économique du Canada rural et, en outre, qu'elles diffèrent de leurs homologues urbaines à maints égards importants. Selon une étude récente d'Industrie Canada, en 2004 les petites et moyennes entreprises (PME) établies en région rurale représentaient 28 % des PME canadiennes, dont le nombre est estimé à 1,4 million. Cette proportion est nettement plus élevée que la proportion de la population canadienne vivant en région rurale (tout juste inférieure à 20 %).²⁷⁸ Selon Industrie Canada, ceci illustre probablement à la fois le rôle important des activités économiques locales axées

²⁷⁸ Industrie Canada, novembre 2007, « Perspectives des PME : Entrepreneurs canadiens en région rurale », *Bulletin trimestriel sur la petite entreprise*, Vol. 9, n° 3, p. 1. Veuillez noter que les « petites et moyennes entreprises » sont définies comme ayant au maximum 500 employés.

sur les ressources (agriculture, foresterie, pêcheries et mines) et le fait que les Canadiens vivant en région rurale sont plus nombreux à travailler à leur compte que ceux des régions urbaines, hypothèse confirmée par le fait que 6 % des Canadiens vivant en région rurale sont propriétaires d'une PME comparativement à 4 % de ceux qui vivent en ville.²⁷⁹

Les entreprises du Canada rural ont également tendance à être très petites. Par exemple, une étude réalisée en 1999 par Statistique Canada a révélé que, en 1996, 82 % des entreprises du Canada rural employaient moins de 10 personnes, comparativement à 74 % des petites entreprises dans les régions urbaines²⁸⁰. Un sondage mené en 2004 a permis de constater que 86 % de toutes les PME rurales entrent dans ce qu'on appelle la catégorie des microentreprises, ce qui signifie qu'elles emploient moins de cinq personnes. Dans le Canada urbain, le chiffre comparable atteint 83 %²⁸¹

Les données financières disponibles laissent supposer que les entrepreneurs en milieu rural rencontrent des obstacles plus grands que leurs homologues en milieu urbain. Premièrement, leurs entreprises tendent à être moins rentables. Selon Industrie Canada, la rentabilité des PME rurales était de 26 % en 2004 comparativement à 29 % dans les régions urbaines. Deuxièmement, les entrepreneurs en milieu rural ont tendance à bénéficier de moins d'options lorsqu'ils recherchent un financement pour démarrer une nouvelle entreprise ou agrandir une entreprise existante. Ce fait se reflète dans la tendance qu'ont les entrepreneurs ruraux à recourir aux coopératives de crédit (credit unions) et aux caisses populaires comme principales institutions financières. En 2004, plus du tiers des PME en milieu rural utilisaient les coopératives de crédit ou les caisses populaires pour leurs activités bancaires quotidiennes, comparativement à seulement 15 % des PME en milieu urbain²⁸². Troisièmement, les PME rurales avaient beaucoup plus de chances de traiter plus longtemps avec une seule institution financière que les PME en milieu urbain – de nouveau en 2004, 43 % des PME rurales étaient avec la même institution financière depuis plus de 10 ans, comparativement à 33 % des PME en milieu

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 1.

²⁸⁰ Cette étude définit les secteurs « ruraux » comme étant toutes les subdivisions de recensement de moins de 20 000 habitants; tous les autres secteurs étaient définis comme étant « urbains ».

²⁸¹ Industrie Canada, *op. cit.*, p. 2.

²⁸² *Ibid.*, p. 2.

urbain. Cette constatation vient également étayer l'affirmation selon laquelle les entrepreneurs ruraux ont accès à un éventail limité d'institutions financières comparativement à leurs homologues en milieu urbain.

Dans une perspective stratégique, et pour les fins du présent chapitre, la principale différence entre les petites entreprises urbaines et rurales et les PME se résume à l'accès au crédit, domaine dans lequel le gouvernement fédéral joue un rôle actif, et plusieurs de nos témoins ont estimé qu'il y avait de la place pour des améliorations. Les témoins du comité ont également eu beaucoup de commentaires à formuler sur d'autres moyens de structurer la fourniture de biens et services dans le Canada rural, à savoir par le biais « d'entreprises d'économie sociale », de coopératives et, bien sûr, des mouvements des coopératives de crédit et des caisses populaires. La discussion qui suit se déroule le long d'un continuum allant du modèle sans but lucratif incorporé dans ces entreprises d'économie sociale à l'amélioration du crédit afin que les PME puissent prendre de l'expansion et générer les emplois et l'activité économique dont le Canada rural a besoin pour prospérer.

Les entreprises d'économie sociale, le développement économique communautaire et l'approche coopérative

L'économie sociale, c'est l'avenir de bien des communautés rurales au Québec. C'est le lien entre le social et l'économique et aussi la dimension écologique. Je considère que c'est très peu supporté, autant par le palier provincial que fédéral.

– Alain Coutu, organisateur communautaire,
Centre de Santé des services sociaux du nord de Lanaudière,
Témoignages, 18 mai 2007

Durant les audiences du comité, plusieurs témoins ont lancé l'idée d'étoffer la présence d'« entreprises d'économie sociale » dans le Canada rural. À la différence des entreprises normales qui s'efforcent principalement de maximiser leurs profits, les entreprises d'économie sociale produisent généralement des biens et services sur une base non lucrative²⁸³ tout en essayant de maximiser le « bien social » qu'elles génèrent

²⁸³ Même si le secteur coopératif, qui est habituellement considéré comme une entreprise d'économie sociale, *essaie* généralement d'obtenir un profit et distribue parfois des bénéfices entre les membres, les considérations touchant le profit ne constituent pas la principale motivation pour les entreprises coopératives.

pour leurs membres et pour l'ensemble de la collectivité. L'encadré 13-1 fournit des renseignements généraux supplémentaires sur le mouvement des entreprises d'économie sociale.

Encadré 13-1 : Le contexte des entreprises d'économie sociale

En plus de leur statut sans but lucratif, les entreprises d'économie sociale diffèrent des sociétés privées à but lucratif à bien d'autres égards importants. Premièrement, les employés des entreprises d'économie sociale regroupent à la fois des bénévoles et des employés rémunérés. Un aspect important de la mission de maintes entreprises sociales consiste à contribuer à créer du travail utile et rémunérateur pour la collectivité. Deuxièmement, les entreprises d'économie sociale tendent à être dirigées de façon démocratique, chaque membre ayant grosso modo le même mot à dire dans leur fonctionnement. Troisièmement, même si les sources de financement peuvent inclure les produits de la vente de biens et de services, elles comportent également des dons de groupes religieux, d'autres organismes communautaires et de particuliers, ainsi que des subventions gouvernementales. Quatrièmement, lors de la dissolution d'entreprises sociales, les membres remettent ou donnent généralement les produits et le capital accumulé à d'autres organismes dotés de buts semblables. Étant donné ces caractéristiques, l'étiquette « entreprise d'économie sociale » a eu tendance à être utilisée en référence à des organismes bien établis tels des coopératives, des coopératives de crédit, des caisses populaires et des clubs de service comme la Croix-Rouge ou l'Armée du Salut.

Au Canada, l'expression « économie sociale » est très couramment utilisée au Québec, où le secteur coopératif possède une longue et prestigieuse histoire d'implication dans le développement économique rural. Le gouvernement provincial du Québec a été particulièrement actif dans ce domaine, très récemment dans son Budget 2006–2007, qui affecte 10 millions de dollars à un fonds de l'économie sociale pour la province¹. En tout, quelque 6 200 entreprises d'économie sociale emploient au Québec 65 000 personnes et génèrent des ventes annuelles supérieures à 4 milliards de dollars, soit environ 2 % du produit intérieur brut de la province².

Dans le reste du pays, l'expression « développement économique communautaire » est très souvent utilisée pour décrire des activités qui sont très semblables à ce que l'on pourrait trouver dans une entreprise d'économie sociale typique, c'est-à-dire des activités établissant un lien entre le développement économique et social pour améliorer la qualité de vie d'une collectivité. Selon au moins un auteur, il semble y avoir une convergence croissante entre la façon dont les gens pensent aux deux concepts et les approches visant à aider les zones traditionnellement défavorisées³.

Notes et sources :

1. Ceci vient s'ajouter à plusieurs investissements antérieurs, tel un engagement triennal de 20 millions de dollars annoncé dans le Budget 2003-2004. Consulter, par exemple, Finances Québec, « Budget 2003-2004 : Trois gestes concrets pour le soutien des entreprises québécoises », Communiqué de presse, 11 mars 2003, disponible à l'adresse : http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2003-2004/fr/discours/20030311_04.asp.
2. Voir, par exemple, Ressources humaines et Développement social Canada, Document d'information, « Économie sociale », disponible à l'adresse : http://www.rhdsc.gc.ca/cgi-bin/hrsdsc-rhdsc/print/print.asp?Page_Url=/fr/sm/comm/ds/economie_sociale.shtml
3. Pour une discussion, voir Eric Leviten-Reid et Sherri Torjman, « Evaluation Framework for Federal Investment in the Social Economy: A Discussion Paper », Caledon Institute of Social Policy, janvier 2006, disponible à l'adresse : <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/566ENG.pdf>. Dans leur document de travail, Leviten-Reid et Torjman font remarquer que « [l]a 'vieille' économie sociale tendait à souligner le rôle des entreprises dirigées de façon démocratique comme les coopératives, les sociétés mutuelles et les coopératives de crédit. La 'nouvelle' économie sociale englobe un ensemble plus vaste de structures organisationnelles, incluant divers genres d'organismes de développement communautaire par l'intermédiaire desquels les citoyens relèvent les défis économiques et sociaux. » [Traduction]

Jusqu'à une période relativement récente, le gouvernement fédéral s'impliquait peu directement dans les entreprises d'économie sociale. Toutefois, dans le Budget de 2004, le gouvernement fédéral a annoncé une initiative d'économie sociale en trois volets de 132 millions de dollars qui devait se bâtir autour de stratégies de développement économique communautaire.²⁸⁴ Dans le cadre du premier volet de l'initiative, le gouvernement fédéral s'est engagé à dépenser 17 millions de dollars en deux ans (2004–2005 et 2005–2006) pour accroître le « développement des capacités » en aidant les agences de développement régional et les groupes de développement économique communautaire à concevoir des façons d'utiliser l'approche de l'entreprise d'économie sociale pour générer du développement économique, surtout dans les régions rurales. Dans le cadre du deuxième volet, le gouvernement fédéral s'est engagé à dépenser 100 millions de dollars sur cinq ans (20 millions de dollars par année à compter de 2004–2005) pour accroître les prêts consentis aux entreprises d'économie sociale et pour contribuer à créer quatre « fonds de capitaux patients » – essentiellement des prêts à long terme (au moins 5 à 10 ans) assortis de modalités de remboursement adaptables – gérés par les agences de développement régional²⁸⁵. Enfin, dans le cadre du troisième volet, le gouvernement fédéral s'est engagé à dépenser 15 millions de dollars sur cinq ans pour des recherches au niveau communautaire et universitaire sur l'approche de l'économie sociale.

En septembre 2006, le gouvernement fédéral a toutefois annoncé qu'il réaffectait 39,3 millions de dollars non engagés de l'initiative d'économie sociale dans le cadre de son exercice visant à examiner les programmes et à réaliser des économies. Durant sa brève existence, l'initiative d'économie sociale du gouvernement fédéral a abouti à la création d'un seul fonds de capitaux patients pour les entreprises d'économie sociale, à

²⁸⁴ « Elles sont habituellement le fruit de stratégies de développement économique communautaire mettant à contribution les citoyens, les gouvernements, le secteur bénévole, les entreprises, les établissements d'enseignement et d'autres partenaires. » Voir Gouvernement du Canada, *Budget 2004*, p. 192, disponible à l'adresse : <http://www.fin.gc.ca/budget04/bp/bpc4df.htm>.

²⁸⁵ En ce qui a trait à l'augmentation des prêts, les agences de développement régional plus FedNor devaient bâtir des « alliances stratégiques » avec les prêteurs, comme les coopératives de crédit, les banques commerciales et la Banque de développement du Canada, afin que les entreprises d'économie sociale puissent profiter d'un éventail de programmes de prêts, garantis par le gouvernement, autrement dirigés vers les petites entreprises à but lucratif. À propos des fonds de capitaux patients, l'argent devait être affecté par le biais d'un processus d'appel d'offres et était jugé essentiel parce que « l'accès aux capitaux patients constitue souvent un facteur clé de la croissance des entreprises d'économie sociale. » Voir Gouvernement du Canada, *Budget 2004*, p. 193.

savoir la Fiducie du Chantier de l'économie sociale au Québec. Grâce à une contribution fédérale initiale de 28,5 millions de dollars remise par le biais de Développement économique Canada pour les régions du Québec (DEC-Q), la Fiducie a été en mesure d'aller chercher 30 millions de dollars supplémentaires en investissements dans des entreprises d'économie sociale basées au Québec²⁸⁶.

Carol Hunter, directrice exécutive de la Canadian Co-operative Association (CCA), a prié instamment les membres du comité de recommander que le gouvernement fédéral renverse sa décision de septembre 2006 et étende le financement de l'initiative d'économie sociale à d'autres agences de développement régional : « Nous préconisons que les bienfaits de cette initiative soient étendus à toutes les régions du Canada et non pas au Québec seulement. » (*Témoignages*, 26 avril 2007)

Le comité est d'avis que l'approche de l'initiative d'économie sociale convient idéalement au Canada rural parce qu'elle tire pleinement avantage d'une tradition coopérative bien établie, tout en étant attentive aux besoins locaux ainsi qu'aux compétences et aux atouts locaux. En un mot, l'approche de l'initiative d'économie sociale est souple. Les entreprises d'économie sociale devraient constituer un élément clé de toute approche des « communautés en santé » pour soutenir un secteur sain des petites entreprises dans le Canada rural.

RECOMMANDATION 13-1 : Que le comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse le financement accordé à l'initiative d'économie sociale et ordonne aux agences de développement régional d'amorcer immédiatement le travail en vue de créer des fonds de capitaux patients semblables à celui de la Fiducie du Chantier de l'économie sociale au Québec.

²⁸⁶ Voir le Chantier de l'économie sociale, « Budget 2006-2007 : 10 M\$ pour le soutien de l'économie sociale », disponible à l'adresse : http://www.chantier.qc.ca/uploads/documents/publications/budget_2006-2007_final_.pdf.

Les entreprises de microcrédit et les cercles d'emprunt

Bien souvent, il suffit de bien peu, de quelques milliers de dollars seulement. Si l'on se fie aux fonds de prêt qui le font déjà, comme celui de Saint John, ils font du travail remarquable avec des moyens très limités. Donc, un bon moyen serait de supporter des organismes comme celui-là.

– Sue Rickards, membre du conseil,
Neighbours Alliance of North York,
Témoignages, 13 février 2007

Les prêts de microcrédit sont des petits prêts habituellement accordés à des personnes en chômage, à des petits entrepreneurs ou à d'autres qui vivent dans la pauvreté et n'ont pas de garanties ou ne sont pas jugés aptes à bénéficier d'un concours financier. Ces prêts ont vu le jour comme un outil pour aider les gens appauvris (surtout des femmes) dans les pays en développement à démarrer de petites entreprises autonomes. La raison d'être économique du microcrédit découle de l'idée que les institutions financières traditionnelles ne fournissent pas assez de prêts aux personnes à faibles revenus, ce qui provoque une croissance de l'économie inférieure aux résultats normaux. Le microcrédit comble le fossé laissé par les institutions financières traditionnelles.

En partie à cause du succès remporté par les programmes de microcrédit dans les pays en développement,²⁸⁷ l'intérêt pour cette forme d'atténuation de la pauvreté a également grandi dans les pays développés. Au Canada, l'approche du microcrédit a déclenché un intérêt considérable dans les secteurs ruraux et les autres secteurs défavorisés, où les grosses institutions financières du Canada sont de plus en plus réticentes à investir et où le travail autonome est souvent la seule façon viable de sortir de la pauvreté²⁸⁸.

Des programmes qui fournissent des prêts aux petites entreprises sont mis à la disposition des entrepreneurs dans la plupart des provinces et beaucoup ciblent les

²⁸⁷ Certains ont contesté les succès prétendus en mentionnant que, dans certains cas, les programmes de microcrédit piègent les pauvres dans un cycle d'endettement. Une autre conséquence indésirable survient lorsque le chef du ménage s'approprie l'argent emprunté par la femme pendant que cette dernière doit en assumer la responsabilité. En outre, certains disent que le microcrédit est tout simplement un moyen de privatiser les services sociaux.

²⁸⁸ Toni Williams, « Access to Financial Services for Tiny Businesses: What is the Role of Microcredit? », dans Christopher Waddell, réd., *Financial Services and Public Policy*, McGill/Queen's University Press, Kingston 2004, p. 55.

résidents des régions rurales²⁸⁹. Au cours de ses audiences, le comité a entendu parler de trois programmes de microcrédit à forte vocation rurale. Le réseau le plus vaste de programmes de microcrédit est de loin celui qui est offert par le Réseau québécois du crédit communautaire. Il représente les programmes de prêt par microcrédit dans les régions rurales et urbaines de la province. Le Québec défraie les coûts d'exploitation de ces programmes tandis que le capital d'exploitation est donné par des entreprises locales, des organismes de bienfaisance locaux, des groupes religieux et des particuliers au sein des collectivités où les prêts sont consentis. Ce qui est primordial, c'est que l'argent recueilli par la collectivité reste dans la collectivité. L'encadré 13-2 décrit le Réseau de façon plus détaillée.

Encadré 13-2 : Le Réseau de microcrédit du Québec

Fondé en 2000, le Réseau québécois du crédit communautaire représente neuf Fonds communautaires d'emprunt et onze Cercles d'emprunt qui administrent le programme de microcrédit du Québec. Le programme de microcrédit est destiné aux gens à faible revenu qui aimeraient lancer une petite entreprise mais qui ont peu d'accès au financement traditionnel. La valeur du prêt varie de 500 \$ à 20 000 \$ et une aide technique pour démarrer une entreprise est également mise à la disposition des candidats choisis.

Tant les Fonds communautaires d'emprunt que les Cercles d'emprunt ont été créés au milieu des années 1990 pour offrir aux personnes à faibles revenus des prêts de microcrédit et un soutien technique pour élaborer des plans d'affaires. Les Cercles d'emprunt se concentrent sur les prêts plus modestes d'un maximum de 5 000 \$ et contribuent au processus de planification d'une entreprise. Les Cercles d'emprunt sont un programme de prêt par microcrédit appuyé par les pairs par lequel des membres (en général de 4 à 7 personnes) évaluent les demandes de microcrédit des autres membres. Dans certains cas, les membres du groupe assument une partie (20 %) de la responsabilité pour le remboursement du prêt. Les Fonds communautaires aident généralement les candidats qui ont déjà des plans d'affaires et offrent des prêts allant jusqu'à 20 000 \$.

Les coûts d'exploitation (incluant les salaires) du Réseau et les frais d'adhésion sont assumés par le gouvernement provincial. La capitalisation du programme de microcrédit est payée par des dons d'entreprises locales, d'organismes de bienfaisance locaux, de groupes religieux et de particuliers au sein des collectivités où les prêts sont consentis. L'argent recueilli par la collectivité reste dans la collectivité.

En outre, le Réseau des SADC (Sociétés d'aide au développement des collectivités), connues en dehors du Québec sous le nom de Community Futures Development Corporations (CFDC), en collaboration avec le Réseau québécois du crédit communautaire relevant du programme Stratégie Jeunesse du Québec, offre des prêts de microcrédit et une aide technique aux jeunes entrepreneurs (âgés de 18 à 35 ans). La valeur des prêts varie de 5 000 \$ à 15 000 \$ et comporte un "congé" de paiement des intérêts pendant 24 mois. L'objectif vise à contrer l'exode des jeunes des régions rurales vers les grands centres urbains.

²⁸⁹ Le Secrétariat rural a compilé une liste de programmes dans la section Info-guide sur le microcrédit du Service canadien de l'information rurale sur son site Web à l'adresse suivante : http://www.rural.gc.ca/cris/microcredit/index_f.phtml#books.

Le Québec bénéficie d'un autre programme distinct de microcrédit financé par DEC-Q. Selon Stéfane Dufour, directeur général par intérim, Développement d'affaires et Infrastructures, à DEC-Q, ce programme a été mis sur pied en collaboration avec le Programme de développement des collectivités du Québec et est conçu pour endiguer l'exode des jeunes du Canada rural. Le programme offre des :

prêts personnels allant de 5 000 à 15 000 dollars, assortis de conditions de remboursement et avec congé d'intérêts sur deux ans. Cette initiative favorise le démarrage de l'entreprise et elle existe toujours parce qu'on a décidé de la soutenir. Une autre caractéristique majeure consiste à favoriser l'embauche de ressources qui sensibilisent les jeunes à l'importance de l'entrepreneuriat comme outil de développement, qui les aident à l'élaboration de plans d'affaires et qui les accompagnent une fois que l'entreprise est lancée. Cette initiative continue et on est encore en partenariat jusqu'en 2010 parce que, fondamentalement, le programme a répondu aux objectifs. C'est une bonne performance en matière de création d'emplois. Comme on dit, ce n'est pas le microcrédit au sens où on l'entend, mais on est très proches de l'idée de favoriser l'accès au capital et le démarrage de nouvelles entreprises.

– Témoignages, 17 mai 2007

Comme maints programmes de microcrédit, celui-ci a connu beaucoup de succès en contribuant au démarrage d'environ 400 à 450 nouvelles compagnies chaque année. Selon M. Dufour :

Il y a quelque 18 millions de dollars en mouvement, ce qui signifie que l'argent remboursé permet de faire rouler le capital. Le taux de succès est d'environ 72 % et différents chiffres prouvent que les entrepreneurs remboursent l'ensemble du montant qu'ils ont emprunté et que le taux d'échec est faible. Évidemment, compte tenu du congé d'intérêt sur deux ans, le fonds n'a pas le même rendement que d'autres fonds après la première année. Mais la perte au sens financier est d'à peu près six à sept %, ce qui est tout à fait respectable dans les conditions et les milieux où l'on intervient.

– Témoignages, 17 mai 2007

En Ontario, FedNor aide à financer deux programmes de microprêts. Le premier s'appelle le PARO Centre for Women's Enterprise, organisme de bienfaisance sans but lucratif qui offre des programmes et des services à 30 cercles d'emprunt dans tout le nord-ouest de l'Ontario. Ces cercles d'emprunt accordent de petits prêts de l'ordre de 500 \$ à 1 500 \$ à des femmes entrepreneures, dont la plupart dirigent une petite entreprise à partir de chez elles. Le deuxième programme financé par FedNor est le programme Stepping Stone. Selon Louise Paquette, directrice générale de FedNor, les

prêts consentis en vertu de ce programme sont normalement très modestes (pas plus de 1 000 \$) et « s'adressent essentiellement aux femmes sous-employées ou marginalisées. Par exemple, une femme pourrait se servir de l'argent pour acheter une machine à coudre et confectionner des vêtements en vue de devenir plus autonome. » (*Témoignages*, 31 mai 2007)

Malheureusement, les programmes de microcrédit comme ceux du Québec et du Nord de l'Ontario ne sont pas disponibles partout dans le Canada rural, pas plus que tous les programmes de microcrédit ne se ressemblent. En outre, la preuve est évidente que, même si les pourcentages de prêts non remboursés sont assez faibles, les programmes ruraux de microcrédit ont encore besoin d'un appui solide du gouvernement pour contribuer à défrayer les coûts d'exploitation courants : il est probable qu'aucun des exemples abordés dans cette section n'existerait ou ne prospérerait sans une forme d'aide gouvernementale. Le comité estime donc que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle plus actif dans l'élargissement du concept du microcrédit dans l'ensemble du Canada rural. Le ministère des Affaires rurales proposé pourrait commencer par identifier les secteurs dans lesquels de telles facilités ne sont pas disponibles et faire le lien avec les agences de développement régional et FedNor pour accroître leur disponibilité.

RECOMMANDATION 13-2 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé coordonne les efforts déployés par les agences de développement régional du Canada en vue d'élargir la portée et la disponibilité des programmes de microcrédit dans le Canada rural. Les programmes devraient cibler spécifiquement les groupes traditionnellement défavorisés comme les femmes, les Autochtones, les immigrants et les Francophones en milieu rural.

Renforcer le Programme de développement des collectivités et appuyer les coopératives de crédit

Je pense qu'il est juste de dire que AIMS [Atlantic Institute for Market Studies] n'a jamais été un grand admirateur de l'APECA [Agence de promotion économique du Canada atlantique]. AIMS n'a jamais été particulièrement en faveur de l'octroi de grosses subventions globales à quelqu'un qui ne doit pas rendre de comptes sur leur utilisation. L'APECA a des antécédents qui en disent long dans ce type de programme. Cela dit, vous avez parfaitement raison. L'APECA a amorcé certains changements. Certains de ses programmes sont beaucoup plus orientés vers des résultats pratiques et sont plus souples, plus réalisables et plus mesurables que jamais. Si je devais choisir un programme à maintenir parmi tous ces programmes, ce serait probablement le Programme de

développement des collectivités qui est exécuté par les Corporations de développement communautaire.

– Charles Cirtwell, président par intérim, Atlantic Institute for Market Studies,
Témoignages, 15 février 2007

Les défis rencontrés pour accéder au crédit dans le Canada rural ont été reconnus depuis longtemps au niveau fédéral. On peut affirmer que le programme qui a le mieux réussi à aborder cette préoccupation a été le Programme de développement des collectivités, initiative financée par le gouvernement fédéral mais implantée dans la collectivité et dirigée par la collectivité, créé en 1986 et qui se concentre sur les secteurs les plus pauvres du Canada rural et établit le développement économique et la création d'emplois comme ses deux principaux objectifs.

Dans la première incarnation du programme, le gouvernement offrait un éventail de programmes sous la bannière des Sociétés d'aide au développement des collectivités, notamment des services de prêts et de conseils par le biais de centres locaux d'aide aux entreprises, d'incitatifs financiers pour le travail autonome, de financement pour des projets communautaires liés à un plan stratégique plus vaste (Fonds pour les initiatives communautaires), de formation et d'aide à la relocalisation et aux déplacements pour les activités de recherche d'un emploi. En 1994, le gouvernement fédéral a réorganisé le Programme de développement des collectivités dans un réseau de Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) notamment en mettant fin au Fonds pour les initiatives communautaires et en intégrant les comités du Programme de développement des collectivités (composés d'entreprises locales, de syndicats et de dirigeants communautaires) dans les centres locaux et régionaux d'aide aux entreprises. En 1995, le gouvernement a transféré la responsabilité des SADC de Développement des Ressources humaines Canada à la division FedNor d'Industrie Canada et aux trois agences de développement régional du gouvernement, à savoir l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA), Développement économique Canada pour les régions du Québec (DEC-Q) et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada.

Dans leurs exposés devant le comité, les agences de développement régional ont brossé un tableau de la portée et de l'importance du Programme de développement des

collectivités. Par exemple, Eleanor King, directrice générale du Développement des collectivités à l'APECA, a précisé le rôle du programme dans le Canada Atlantique :

Au Canada atlantique, le Programme de développement des collectivités appuie 41 Corporations au bénéfice du développement communautaire (CBDC), lesquelles consentent des prêts aux petites et moyennes entreprises de divers secteurs, comblant ainsi une lacune sur le plan de l'accès aux capitaux. Au cours des dix dernières années, les CBDC ont consenti 13 000 prêts totalisant 376 millions de dollars à des entreprises situées dans leurs collectivités respectives. Ces prêts ont eu pour effet d'attirer une somme additionnelle de 360 millions de dollars en investissements du secteur privé. Chaque année, les CBDC investissent dans le démarrage et l'expansion de quelque 1 000 entreprises, ce qui en fait les plus importants promoteurs de l'économie rurale. Les CBDC servent à combler l'écart financier créé par l'absence de sources de financement traditionnelles dans les collectivités rurales et la réticence des institutions financières à fournir des prêts de faible valeur (jusqu'à 150 000 \$) visant des projets à haut risque. Les CBDC investissent surtout dans les secteurs clés du commerce de détail, de la fabrication, du tourisme et des ressources, secteurs que l'on retrouve en forte concentration dans les économies rurales.

– *Témoignages*, 13 février 2007

Ardath Paxton Mann, sous-ministre adjoint à Diversification de l'économie de l'Ouest Canada en Colombie-Britannique, a donné l'aperçu suivant du Programme de développement des collectivités dans l'ouest du Canada :

Il existe 90 SADC à but non lucratif, quatre associations de SADC et un groupe de SADC couvrant tout l'Ouest. Ces structures couvrent virtuellement tout le territoire de l'Ouest du Canada et desservent environ 3,1 millions de résidents à l'extérieur des régions urbaines. Sur les 90 SADC, quatre sont des organisations autochtones d'aide au développement des collectivités. Le Programme de développement des collectivités a été établi sur la base des principes du développement économique communautaire, dont vous avez beaucoup entendu parler. C'est un processus communautaire dirigé par et pour ses membres, fondé sur une approche combinée du développement social et économique, et favorisant le bien-être des collectivités. Les travailleurs bénévoles des collectivités, qui comprennent et reconnaissent les problèmes locaux, sont des éléments clés de la réussite des SADC. En 2005-2006, celles-ci ont employé plus de 2 500 bénévoles locaux, y compris les membres de conseils d'administration, qui ont fait plus de 86 000 heures de travail bénévole. Une forte capacité d'entreprise est essentielle à des collectivités saines et prospères. Dans les cinq dernières années, les 90 SADC de l'Ouest ont procuré plus de 6 700 prêts, totalisant 220 millions de dollars, qui ont permis, par effet de levier, de trouver 315 millions de dollars supplémentaires auprès d'autres sources. On estime que ces investissements ont créé ou maintenu plus de 2 100 emplois dans l'Ouest rural. Les prêts des SADC n'ont pas pour seul but d'aider l'économie dominante. Ces cinq dernières années, 13 % d'entre eux

sont allés à des entrepreneurs autochtones, 5 % à des entrepreneurs handicapés et 9 % à des jeunes. Bien sûr, nous voulons augmenter ces pourcentages. Les prêts sont relativement modestes, leur montant moyen s'étant élevé ces cinq dernières années à environ 32 000 \$.

– *Témoignages*, 1^{er} mars 2007

Chose remarquable, malgré la nature supposément risquée des prêts à des petites entreprises dans le Canada rural, le pourcentage des prêts non remboursés à la fois à l'APECA et à Diversification de l'économie de l'Ouest Canada tend à être assez bas. Selon Eleanor King de l'APECA :

Bien évidemment, comme pour tous les programmes de prêts, il y a certains cas de radiation et de défaut de remboursement, mais les chiffres sont moins élevés que la plupart des gens seraient peut-être portés à croire. Selon les données à ma disposition, la proportion cumulative de prêts non remboursés et/ou radiés atteint 15 %. Ce pourcentage n'est pas élevé si l'on compare aux taux correspondants pour les banques qui consentent également des prêts aux entreprises.

– *Témoignages*, 13 février 2007

Jim Saunderson, directeur général, Finances et Programmes ministériels, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, a déclaré devant le comité au sujet du pourcentage des prêts non remboursés « qu'il se situe aux alentours de 10 % ou un peu moins. » (*Témoignages*, 1^{er} mars 2007) Dans son exposé, Louise Paquette, de FedNor, a décrit le Programme de développement des collectivités comme « l'un des meilleurs investissements qui soit fait dans les habitants des régions rurales du Canada » et a poursuivi la description de sa présence dans l'Ontario rural :

En Ontario, nous appuyons un réseau de 61 sociétés d'aide au développement des collectivités, des SADC, qui prêtent jusqu'à 150 000 \$ aux entreprises qui ont été rejetées par les banques et les institutions financières. Ces SADC travaillent aussi avec leurs collectivités à dresser des plans stratégiques et aider les petites entreprises en leur fournissant un encadrement, des références et des conseils techniques. Le bien le plus précieux de ce programme, ce sont ses bénévoles. Plus de 600 bénévoles siègent à des conseils d'administration dans la province. À vrai dire, sans ces bénévoles, ce programme n'aurait aucune chance de survivre.

– *Témoignages*, 31 mai 2007

Le comité n'a presque entendu que des louanges à propos de l'approche du développement économique passant par le développement des collectivités. Comme le comité l'a mentionné dans son rapport intérimaire, le programme a été distingué par

l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) comme l'une des politiques à vocation rurale les plus novatrices et les plus réussies dans le monde entier. Néanmoins, plusieurs témoins ont laissé entendre qu'il faudrait élargir le concept du Programme de développement des collectivités au-delà de la fourniture d'argent uniquement pour des activités de démarrage et se diriger vers le soutien d'entreprises à plus grande échelle. Par exemple, lors des audiences du comité à Corner Brook, Terre-Neuve, Sean St. George, directeur exécutif du RED Ochre Regional Board Inc. (Conseil de développement économique régional), a déclaré qu'il aimerait voir le Programme de développement des collectivités augmenter les montants qu'il est disposé à prêter :

Nous avons toutefois un problème en raison des investissements nécessaires. Actuellement, le fonds d'investissement est limité à 125 000 \$, je pense. Il faudrait revoir la façon dont nous finançons les entreprises. Je vais vous donner un exemple précis montrant qu'il faut examiner la politique. Nos usines de transformation de la crevette rejettent les carapaces sur le littoral, alors que nous pourrions construire des usines pour transformer les carapaces en chitine et en d'autres produits utilisés dans le secteur pharmaceutique. Il faudrait adopter une approche plus globale pour assurer la valeur ajoutée.

– *Témoignages*, 19 février 2007

Peter Apedaile, de l'Université de l'Alberta, a fait une remarque semblable en disant ceci :

Je siège au conseil d'administration de la SADC, la Société d'aide au développement des collectivités, où nous offrons des crédits pour lancer de nouvelles entreprises, mais ces prêts prennent presque toujours la forme de prêts à la consommation à des propriétaires d'entreprises familiales. Les choses ne bougent pas, ces entreprises ne créent pas d'emplois et ne font pas le genre de choses qu'il faudrait pour arracher les gens à leur faible revenu.

– *Témoignages*, 9 novembre 2006

Diane Martz, directrice de la recherche, Le centre d'excellence pour la santé des femmes — Région des Prairies, s'est fait l'écho de ces points de vue :

Je pense que la possibilité de donner de l'ampleur au programme existe, ainsi, peut-être, que celle d'augmenter la base des prêts de façon que le programme puisse permettre d'encadrer le démarrage de davantage d'entreprises et autres choses du genre. Dans la région que je connais, on essaie de soutenir l'innovation autour des produits agricoles de la région.

– *Témoignages*, 23 novembre 2006

Le comité estime qu'il est important pour le gouvernement fédéral de réaffirmer son engagement à long terme envers le Programme de développement des collectivités, l'un des rares cas incontestés de réussite dans la politique rurale fédérale et, en dehors des bureaux de poste, l'un des rares signes visibles du gouvernement fédéral dans le Canada rural. Le succès du Programme de développement des collectivités est dû en grande partie au fait qu'il est géré localement et adapté aux conditions locales. Tout comme l'approche de l'économie sociale, il est également très souple. Pour toutes ces raisons, le comité pense également que le gouvernement fédéral devrait envisager d'augmenter la taille des prêts disponibles en vertu du programme, ainsi que l'enveloppe totale de financement destinée au programme.

RECOMMANDATION 13-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral réaffirme son engagement à long terme envers le Programme de développement des collectivités. Le ministère des Affaires rurales proposé devrait également effectuer une étude du programme pour évaluer le potentiel d'augmentation de la taille des prêts qu'il offre.

Dans de nombreuses collectivités rurales, les coopératives de crédit sont un partenaire clé du Programme de développement des collectivités. Scott Merrifield, directeur des Politiques, de la Planification, et de la Coordination à FedNor, a fait remarquer que, bien que les bénévoles qui travaillent pour le Programme de développement des collectivités décident qui obtient des prêts, FedNor et les coopératives de crédit rurales fournissent en réalité l'argent des prêts, FedNor couvrant une partie de la perte éventuelle de la coopérative de crédit en cas de défaut de remboursement du prêt. « Essentiellement, pour chaque dollar que nous accordons, la coopérative de crédit en investit cinq. Jusqu'ici, les coopératives de crédit du Nord de l'Ontario ont accordé 87 prêts totalisant 10,1 millions de dollars. Le programme existe depuis six ans. » (*Témoignages*, 31 mai 2007) Selon Louise Paquette, de FedNor, cette stratégie a connu beaucoup plus de succès avec les coopératives de crédit qu'avec les autres institutions financières :

Nous avons essayé de conclure le même genre d'entente avec d'autres établissements financiers. Le problème, c'est que ces établissements délaissent les collectivités rurales. Voilà pourquoi le Programme de développement des collectivités, qui couvre toutes les régions rurales de l'Ontario, est efficace. Nous avons des gens sur le terrain qui connaissent très bien la situation des régions. Si nous voulons venir en aide à une entreprise, nous allons utiliser ce mécanisme en raison de l'existence de ce lien. Nous avons essayé de conclure une entente avec

de nombreux établissements financiers, mais ce sont avec les coopératives de crédit que nous avons le plus de succès. C'est plus difficile avec les banques.

– *Témoignages*, 31 mai 2007

Sean St. George, du RED Ochre Regional Board, a souligné des problèmes semblables rencontrés par des petites entreprises pour obtenir du crédit dans sa région de Terre-Neuve.

Aux États-Unis, la loi sur les banques exige que ces dernières accordent des prêts aux petites entreprises dans les régions rurales. Dans notre région, les gens d'affaires se battent pour avoir accès aux capitaux. M^{me} Kennedy et moi, à titre de bénévoles et membres du Conseil de développement économique régional, nous avons vu des gens d'affaires se battre pour avoir accès aux capitaux.

– *Témoignages*, 19 février 2007

Comme le laisse entendre ce témoignage, le mouvement des coopératives de crédit a longtemps joué un rôle important dans le Canada rural, en comblant les vides laissés par le système bancaire officiel. Par exemple, Pam Skotnitsky, vice-présidente associée, Affaires gouvernementales, Credit Union Central of Saskatchewan, a déclaré aux membres du comité que, dans sa province, plus de 50 % des habitants sont membres d'une coopérative de crédit. Les services des coopératives de crédit sont dispensés à 316 endroits dans 274 collectivités, dont 264 sont situés dans des régions rurales de la province. Dans 160 de ces collectivités, la coopérative de crédit est la *seule* institution financière. Dans le secteur agricole, les coopératives de crédit de la Saskatchewan financent 27,5 % de l'ensemble de la dette agricole en cours dans la province. M^{me} Skotnitsky a également déclaré devant le comité que, dans ses sondages auprès des petites et moyennes entreprises, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) a constaté que ses membres classent les coopératives de crédit au premier rang parmi les prestataires de services financiers « pour le degré de satisfaction à l'égard du service, la disponibilité des prêts et les frais. » (*Témoignages*, 26 avril 2007)

Le mouvement des coopératives de crédit de la Saskatchewan est également actif en dehors du secteur des services financiers. Selon M^{me} Skotnitsky, il est engagé activement dans le travail de développement économique des collectivités et appuie le mouvement coopératif en fournissant, dans certains cas, des espaces à bureaux, du mentorat, de la formation et un appui financier.

Ceci étant dit, on constate des tendances inquiétantes, surtout dans les régions rurales. Premièrement, à cause des coûts croissants de la technologie de l'information, de plus en plus de coopératives de crédit ont été contraintes de fusionner, ce qui a exercé des pressions sur certains emplacements en milieu rural. Deuxièmement, comme l'a déclaré M^{me} Skotnitsky devant le comité, même si la coopérative de crédit est engagée à l'égard du Canada rural, « petit à petit, certaines collectivités perdent la capacité de faire vivre une succursale. » (*Témoignages*, 26 avril 2007) Selon elle, une solution à court ou à moyen terme pourrait être :

d'accroître le nombre de services offerts dans chaque point de service. Nous avons collaboré avec le gouvernement provincial pour réduire les obstacles à l'offre d'assurance, car cela nous permettrait d'allier services bancaires et services d'assurance. À certains endroits, en campagne, l'offre de plus nombreux services pourrait justifier économiquement le maintien des services — pas indéfiniment, mais pendant plus longtemps. Lorsque la population diminue, il peut arriver que la caisse de crédit ne soit plus rentable, si le niveau d'activité n'est pas assez élevé. C'est la triste réalité.

— *Témoignages*, 26 avril 2007

Le comité estime que le gouvernement fédéral devrait explorer des façons d'aider le mouvement des coopératives de crédit à conserver et possiblement à augmenter ses points de service en milieu rural.

RECOMMANDATION 13-4 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé explore des façons qui permettraient au gouvernement fédéral d'aider le mouvement des coopératives de crédit à conserver et éventuellement à augmenter ses points de service en milieu rural.

La planification successorale, le capital de risque et les coopératives

Une conséquence souvent négligée du vieillissement des populations rurales est la question de la planification successorale des petites entreprises. Bon nombre de collectivités rurales, dont la population stagne ou diminue, font face à la perspective de perdre des entreprises essentielles comme les épiceries de quartier et les stations d'essence. Dans son exposé, Johanne Béchar, directrice générale des Politiques et programmes à DEC-Q, a déclaré aux membres du comité que l'examen de la planification successorale fait partie de la stratégie élargie à long terme de l'organisme

pour contribuer à diversifier les économies dans les régions à croissance lente et à améliorer la compétitivité des petites et moyennes entreprises.

Au Québec, 98 % des entreprises sont des PME. Elles représentent environ les deux tiers des emplois. Selon la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, plus de 40 % des entrepreneurs du Québec partiront à la retraite d'ici cinq ans. Sans un plan de relève structuré, on assistera inévitablement à la fermeture de nombreuses entreprises bien implantées dans leur milieu.

– *Témoignages*, 17 mai 2007

À cette fin, DEC-Q a créé pour des projets pilotes un fonds de capital-risque appelé le Fonds de capitalisation pour la relève en entreprise. Il sera administré par les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) et les Centres d'aide aux entreprises (CAE) et sera disponible pour les parties intéressées, comme les employés ou les enfants d'un entrepreneur ou toute autre personne qui serait intéressée à acheter une entreprise qui autrement fermerait faute d'acheteur. Selon Stéfane Dufour, l'objectif prépondérant vise à s'assurer « que l'entreprise reste dans le milieu rural où elle était. » (*Témoignages*, 17 mai 2007)

Le fonds de capital-risque s'attaque également à un important déséquilibre rural-urbain, à savoir que, selon Johanne Béchar, seulement 4 % de tout le capital-risque au Québec est investi en dehors des principaux centres urbains que sont Montréal, Québec et Gatineau. Grâce à une contribution initiale de 8 millions de dollars de DEC-Q, M^{me} Béchar a déclaré au comité que le Fonds de capitalisation pour la relève en entreprise met à la disposition des entrepreneurs environ 30 millions de dollars pour qui veut acheter une entreprise existante en dehors des principales zones métropolitaines de la province.

Lors d'une autre audience, Carol Hunter, de la CCA, a décrit un modèle différent pour atteindre le même objectif que celui recherché par DEC-Q – à savoir conserver une petite entreprise dans le Canada rural. Elle a mentionné que le départ en retraite imminent de nombreux propriétaires d'entreprises rurales aura un impact « très profond » sur les régions rurales et éloignées du pays et que son organisme prend des mesures pour se pencher sur ce problème imminent :

La CCA, en partenariat avec un certain nombre d'autres coopératives au Canada, cherche des solutions coopératives à la crise de la relève qui s'annonce dans les zones rurales, avec l'aide des fonds de l'Initiative de développement coopératif. En s'appuyant sur les recherches de la Fédération canadienne des coopératives de travail et les ressources de la Fédération des coopératives de développement régional du Québec ainsi que sur les travaux entrepris au Royaume-Uni par la Plunkett Foundation, les partenaires prépareront des approches et des outils pour conseiller les propriétaires de petites entreprises rurales qui songent à la retraite ainsi que les groupes communautaires ou les groupes d'employés qui souhaitent reprendre les entreprises. Il s'agira de préparer des exemples de transfert réussi d'entreprise vers le modèle coopératif. De plus, les partenaires mettront en place un système de surveillance avec d'autres intervenants comme des chambres de commerce, des agents de développement économique municipal ou régional, des bureaux de comptables et d'avocats pour repérer les entreprises dont le transfert est envisagé pour leur signaler la possibilité d'opter pour le modèle coopératif ou la propriété communautaire.

Ce projet présente un énorme potentiel et pourrait rapporter des avantages durables aux collectivités rurales de tout le Canada. Outre les outils de développement et de promotion, les ressources et les services de conseils, il peut aussi, pour répondre aux préoccupations croissantes au sujet des modèles classiques de propriété d'entreprise dans les collectivités rurales, élaborer de nouveaux modèles coopératifs. Ce type de réaction qui consiste à trouver des solutions par soi-même aux problèmes dans les zones rurales et urbaines n'est pas inhabituel dans le secteur coopératif. La possibilité d'élaborer de nouveaux modèles trouve confirmation dans la croissance observée dans des régions rurales du Royaume-Uni, où les magasins de propriété locale sont achetés par la collectivité. Même s'il y a un déclin de plus en plus marqué des services de détail dans les zones rurales et au Royaume-Uni — plus de 70 % des collectivités rurales n'ont pas de magasin général — plus de 200 magasins généraux, pubs, stations-service et entreprises de fabrication appartenant à la collectivité ont été mis sur pied parce que de nombreux propriétaires de magasins traditionnels et de petites entreprises cherchaient à fermer leurs portes.

Le phénomène de la propriété communautaire ne s'observe que depuis 15 ans. Les recherches menées au Royaume-Uni ont montré que le magasin communautaire moyen en Angleterre compte plus de 110 membres, a un chiffre d'affaires de plus de 160 000 \$ et est rentable. Ces magasins peuvent compter sur 25 bénévoles en moyenne, ce qui renforce les liens communautaires et sociaux dans les collectivités rurales, et ils emploient un personnel de 1,5 équivalent temps plein. C'est une occasion très importante et enthousiasmante que l'élaboration de nouveaux modèles de propriété coopérative et communautaire au Canada pour relever le défi du transfert de nombreuses entreprises au cours des cinq prochaines années.

— *Témoignages*, 26 avril 2007

Le comité croit que les initiatives à la fois de DEC-Q et de la CCA pourraient se révéler importantes pour le bien-être à long terme du Canada rural. Le projet pilote de DEC-Q devrait, par exemple, être étendu à d'autres régions du pays s'il prouve sa valeur au Québec. Le gouvernement fédéral devrait également explorer des façons de contribuer à l'utilisation d'une approche coopérative pour aborder la planification successorale des petites entreprises dans le Canada rural.

RECOMMANDATION 13-5 : Le comité recommande que, sous réserve d'un examen du projet pilote de DEC-Q sur la planification successorale, le gouvernement fédéral élargisse ce concept à d'autres agences de développement régional. Le comité recommande en outre que le gouvernement fédéral explore des façons d'aider le secteur coopératif à élaborer et élargir son projet de planification successorale.

Aider le secteur coopératif à aider le Canada rural

Le mouvement coopératif est issu des régions rurales du Canada. Qu'il s'agisse de la croissance des coopératives de consommation dans l'ouest du Canada, dans les premières décennies du siècle dernier, ou du travail de Moses Coady et du mouvement d'Antigonish, dans les Maritimes, les coopératives ont toujours eu un lien avec le développement rural au Canada. Elles sont nées des efforts d'agriculteurs, de pêcheurs et de ruraux qui ont tenté d'utiliser leur force collective — encore une fois le travail en formation — pour améliorer leur situation économique en se donnant des instruments économiques démocratiques où chaque membre a une voix, qui appartiennent à la collectivité et dont les bénéfices sont partagés et conservés dans la collectivité. Moses Coady, qui était un prêtre du mouvement d'Antigonish, disait souvent : « Vous êtes assez pauvres pour le vouloir et assez intelligents pour le faire. »

— Carol Hunter, directrice exécutive, Canadian Co-operative Association,
Témoignages, 26 avril 2007

Jusqu'à présent, la discussion a révélé comment l'approche coopérative, qu'elle soit enchâssée dans le mouvement de l'économie sociale ou des cercles d'emprunt, dans les coopératives de crédit ou même dans des propositions visant à utiliser les coopératives pour la planification successorale des petites entreprises, joue un rôle crucial dans le Canada rural. C'est le mouvement né du Canada rural et pour lui qui continue de prouver sa valeur de nos jours. Carol Hunter de la CCA a donné d'autres témoignages de l'importance du mouvement coopératif pour le Canada rural en expliquant son rôle dans la distribution alimentaire en Saskatchewan :

Le Co-operative Retailing System a vu le jour dans le Canada rural de l'Ouest et il s'est étendu par la suite dans certaines des grandes villes de ces régions. Malgré tout, il a maintenu un grand engagement dans les collectivités rurales, qu'il continue d'appuyer, notamment en Saskatchewan. Dans le district 8 de Federated Co-operatives Limited, par exemple, qui comprend les villes de Regina et de Yorkton, il y a des coopératives dans 40 localités rurales. Dans 18 d'entre elles, la coopérative est le seul marché d'alimentation. Dans la plupart des cas, ces coopératives sont trop petites pour être particulièrement rentables, mais, comme elles font partie d'un réseau plus vaste de vente au détail, elles peuvent poursuivre leurs activités. Le réseau est leur fournisseur, mais il offre aussi une aide gratuite pour la gestion et l'exploitation. Comme membres des Federated Co-operatives Limited, elles peuvent recevoir une part des bénéfices des activités de grossiste et de fabricant de FCL. Dans un nombre semblable de localités, les coopératives de détail sont le seul établissement qui vend du bois d'œuvre, des produits agricoles ou des fournitures pour les agriculteurs; elles offrent non seulement des services aux clients, mais aussi un appui à la collectivité. C'est ce système de coopération qui peut aider à prévenir le cycle du déclin qui, à terme, fait disparaître les localités rurales.

– *Témoignages*, 26 avril 2007

Au niveau fédéral, le principal champion du mouvement coopératif se trouve dans ce que l'on appelle le Secrétariat aux coopératives, qui finance une initiative quinquennale appelée Initiative de développement coopératif ou IDC. Tout comme le Secrétariat rural et le Partenariat rural canadien, le Secrétariat aux coopératives, par le biais de l'IDC, a été en mesure d'accomplir beaucoup de choses avec peu de moyens, c'est-à-dire avec son budget annuel d'un million de dollars. Comme c'est le cas pour le Secrétariat rural, le financement à long terme du Secrétariat aux coopératives et de l'IDC a expiré à la fin de mars 2008, le budget de 2008-2009 ne montrant des fonds supplémentaires que pour une année future. Dans son exposé au comité, Carol Hunter a recommandé que le financement de l'Initiative de développement coopératif soit étendu et renforcé. Le comité est d'accord.

RECOMMANDATION 13-6 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral fournisse un financement stable à long terme du Secrétariat aux coopératives et de l'Initiative de développement coopératif.

Conclusion : les petites entreprises, les coopératives et les stratégies d'image de marque

[L]es coopératives, parce qu'elles montrent à pêcher plutôt que de donner du poisson, sont l'un des meilleurs moyens de préserver le Canada rural et de faire face à la menace de la pauvreté rurale.

– Carol Hunter, directrice exécutive, Canadian Co-operative Association,
Témoignages, 26 avril 2007

Les Canadiens ruraux se plaignent depuis longtemps de la tendance qui canalise constamment l'abondance de ressources vers les centres urbains et du manque correspondant de réinvestissement des sources urbaines (entreprises et gouvernements) dans les régions rurales du pays. Jusqu'à un passé relativement récent, les Canadiens ruraux pouvaient toutefois au moins se consoler en sachant que les emplois étaient relativement abondants, les salaires relativement décents et les collectivités relativement sécuritaires dans leur stabilité financière. Avec une tendance maintenant bien établie en faveur de fermes plus grosses et de secteurs des forêts, des pêches et des mines à forte intensité capitalistique, la production liée aux ressources naturelles, qui a longtemps fourni les moyens de subsistance du Canada rural, ne possède plus son potentiel d'autrefois pour générer directement des emplois ou des revenus ruraux. En conséquence, l'augmentation de la demande de ressources menace de cantonner les régions rurales dans le rôle de fournisseur des villes et ces régions seront de moins en moins un endroit où bâtir des collectivités.

Dans la nouvelle économie rurale du XXI^e siècle, le défi consiste et consistera à penser de manière plus créative à des moyens de rapatrier cette richesse au-delà d'un simple appel aux gouvernements fédéral et provinciaux en vue de réinvestir dans le Canada rural qui, dans tous les cas, a un poids politique décroissant. Dans son exposé au comité, M. Apedaile a suggéré qu'une stratégie visant à rapatrier cette richesse consisterait pour le Canada rural à se démarquer plus consciemment comme un endroit réputé pour sa production artisanale, où la qualité du travail, l'intégrité environnementale, le travail soigné et le principe coopératif reflètent des valeurs directrices – les mêmes valeurs qui sont souvent identifiées aux petites entreprises, aux entreprises d'économie sociale, aux coopératives de crédit et aux coopératives.

Autrement dit, le Canada rural a le potentiel de changer son image de marque atténuée, de miser sur son association traditionnelle avec la production alimentaire, les arbres, les espaces écologiques et les gens travailleurs et de sceller cette association dans une marque de commerce qui lui rapporterait le même genre de gains que le Canada urbain tire depuis longtemps du secteur des ressources naturelles du Canada rural. Pour illustrer à quoi cela pourrait ressembler, le comité conclut ce chapitre sur une note optimiste, avec la description faite par M. Apedaile de la façon dont certaines coopératives japonaises ont précisément misé sur ces caractéristiques pour revitaliser une région rurale :

Les Français, et les Européens en général, ont adopté quantité de moyens ingénieux d'ajouter de la valeur sur les marchés métropolitains et de la ramener dans les régions rurales. J'ai constaté des tactiques semblables au Japon, où j'ai enseigné et fait de la recherche, dans la région du lac Kasumigaura, au nord-est de Tokyo. Dans cette région, l'on transformait autrefois un petit poisson semblable à l'éperlan, que l'on faisait sécher au soleil et que l'on vendait à Tokyo. Les pêcheurs prenaient ce poisson avec des filets tirés par des bateaux montés de grandes voiles blanches, et le vent se prenait dans ces voiles et poussait latéralement les bateaux à travers le lac en tirant les filets. Avec le développement industriel qui s'est fait autour du lac, celui-ci a été pollué et est mort. Les pêcheurs ont décidé qu'il leur fallait faire quelque chose et ils ont revitalisé le lac. Il est aujourd'hui sain sur le plan écologique et les gens du coin ont introduit ce qu'ils appellent leur « marque voiles blanches ». Tout ce qui est vendu dans la région de Tokyo porte ce nom de marque, et même les trains qui quittent la gare de Tokyo à destination de cette région arborent sur leurs wagons des voiles blanches. Cette marque de poisson « voiles blanches » à Tokyo se vend le double du prix du même poisson produit ailleurs, et cette valeur est versée à la coopérative. C'est ainsi qu'ils ont organisé la commercialisation de cette marque « voiles blanches », pour les poissons, mais cette même marque s'applique à toute une gamme de produits ruraux qui sont ainsi identifiés au lac. Bien sûr, comme vous le savez, l'agriculture japonaise fait une utilisation intensive d'engrais, alors la récupération du lac a exigé que les agriculteurs limitent leur utilisation d'engrais. Grâce à ce qu'ils ont fait, ils ont une marque pour tout ce qu'ils produisent, la marque des voiles blanches, et ils retirent beaucoup plus du marché, qu'il s'agisse de poisson ou de racines de lotus.

– *Témoignages*, 9 novembre 2006

CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE EN MILIEU RURAL

Dans la plupart des villes, les services d'incendie et de police sont assurés, tout comme le sont les garderies. Les routes et les moyens de transport sont accessibles. Les soins de santé sont dispensés presque partout et bien des fois ils sont offerts 24 heures par jour. On trouve des écoles dans la plupart des quartiers et le trajet des étudiants qui doivent emprunter l'autobus dure généralement moins de 30 minutes. En milieu rural, ce sont des bénévoles qui assurent les services d'incendie et, si nous sommes chanceux, nous bénéficions d'une présence policière à toutes les deux semaines. Dans les régions rurales, nous formons des comités de surveillance rurale et de quartier et nous avons énormément recours au Programme parents-secours alors qu'en milieu urbain, ces mêmes programmes sont laissés de côté. Il arrive que les dispensateurs de soins de santé nous rendent une visite hebdomadaire, mais le plus souvent, nous devons trouver des bénévoles pour nous rendre dans une collectivité à 30 ou 60 milles d'ici de sorte que les résidents de l'endroit, qui ne peuvent conduire, puissent voir leur médecin. Les écoles, dans les collectivités rurales, sont à l'étude et bien des parents pensent parfois faire l'école à la maison en raison des longs trajets en autobus.

– Diane Olchowski, première dirigeante, Community Futures Sagehill,
Témoignages, 8 mars 2007

Des témoins ont dit au comité qu'au Canada, le secteur bénévole est essentiel à la vie dans les régions rurales, mais qu'il est aussi sérieusement compromis en raison de l'exode de la population, du déclin économique et d'une profonde iniquité entre les ressources dont disposent les organismes sans but lucratif urbains et ruraux. Sans le bénévolat, les milieux ruraux pourraient dire adieu à des dizaines de services essentiels dont les suivants :

- les services d'incendie et d'autres services d'urgence essentiels comme les équipes de recherche et de sauvetage des secteurs des pêches et minier²⁹⁰,
- les services d'alphabétisation pour les jeunes ruraux;
- les cours de musique, de théâtre et d'autres activités parascolaires;
- les activités culturelles destinées à l'ensemble de la collectivité comme les pièces de théâtre, les concerts et les films;
- les programmes de formation adaptés aux besoins ruraux comme le concept de « Maison Familiale Rurale » dont il est question au chapitre 8;

²⁹⁰ Selon l'Association canadienne des chefs de pompiers, environ 78,1 % de tous les pompiers au Canada sont des volontaires; et au moins 91,2 % de l'ensemble des services d'incendie sont des services volontaires. L'Association canadienne des chefs de pompiers, 14 août 2007, « La sécurité : le droit inaliénable des Canadiens, Mémoire prébudgétaire fédéral présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes ».

- les services de recrutement d'immigrants comme ceux qui sont offerts par le Carrefour d'immigration rurale de Saint-Léonard, au Nouveau-Brunswick, dont il est question au chapitre 11;
- les fêtes communautaires, comme le Festival des bûcherons de Kapuskasing, en Ontario, qui souvent sont vitales pour l'industrie du tourisme;
- les soins à domicile pour des malades en phase terminale;
- les services de transport permettant aux personnes malades ou handicapées de se rendre à des rendez-vous dans les hôpitaux urbains situés loin des régions;
- les visites aux personnes handicapées ou confinées à leur domicile et qui vivent dans des zones rurales isolées;
- les soupes populaires et les banques alimentaires;
- les repas communautaires pour les personnes à faible revenu;
- les activités de financement pour des projets d'infrastructure ou des activités communautaires;
- les services comme la popote roulante;
- les clubs jeunesse comme les 4 H, les scouts et les guides, qui permettent aux jeunes de tirer de précieuses leçons de leur expérience et qui leur enseignent à devenir les dirigeants de demain;
- les entraîneurs pour les équipes locales de hockey et d'autres sports.

Ce chapitre décrira donc plus en détail certains des défis auxquels le secteur bénévole est confronté en milieu rural, et il examinera diverses politiques qui pourraient permettre de les surmonter.

L'importance des bénévoles et du leadership dans les collectivités rurales

Tout comme bien d'autres collectivités des Prairies, le petit village agricole de Warner, en Alberta, à quelque 68 kilomètres au sud-est de Lethbridge, lutte pour sa survie en cette ère de concentration des exploitations et d'urbanisation. En 2006, Warner comptait pas moins de 307 habitants, soit un déclin de 19 % par rapport aux 379 personnes qui y vivaient en 2001, et un déclin de 27 % par rapport aux 421 personnes qui y vivaient en 1996.

Cependant, c'est dans cette petite localité que se trouve aussi la Warner Hockey School (WHS), une école de hockey féminin unique en son genre qui a ouvert ses portes à l'automne 2003 et qui attire maintenant des joueuses de hockey talentueuses d'un peu partout au Canada et des États-Unis. Comme on l'explique en détail dans l'encadré 14 1, la WHS a vu le jour après qu'une armée de bénévoles eurent décidé de tout faire pour tirer profit d'une patinoire intérieure récemment rénovée et pour accroître le nombre

d'élèves de la première à la douzième année qui fréquentent l'école publique locale. Grâce à ces nouvelles élèves de la WHS, l'école de Warner a vu sa population scolaire grimper de 16 %. La WHS a eu d'autres retombées positives : elle a notamment injecté de nouveaux revenus réguliers dans la collectivité, suscité beaucoup d'intérêt dans les médias et attiré de 20 à 30 nouveaux résidents chaque année dans la collectivité.

Encadré 14-1 : L'histoire de l'école de hockey de Warner

En 2001, les citoyens de Warner ont compris qu'ils se trouvaient à la fois devant un problème et une occasion à saisir. L'*occasion* prenait la forme de rénovations récentes apportées à la patinoire communautaire, qui elle-même était le résultat d'une action citoyenne menée dans les années 1960 pour convertir en patinoire un entrepôt à grains demi-circulaire. Grâce aux efforts déployés par des bénévoles locaux, le comité de soutien du hockey mineur de Warner a réussi à amasser 500 000 \$ pour moderniser la patinoire et la doter d'une glace de dimension professionnelle, ainsi que de bandes et de baies vitrées neuves.

Quant au *problème*, il s'agissait du déclin des inscriptions à l'école publique locale. En effet, comme l'école ne comptait que 112 élèves de la première à la douzième année, le directeur adjoint de l'époque, Mark Lowe, avait déclaré à un journaliste que « c'était pratiquement écrit dans le ciel » et qu'il y avait de fortes chances que le niveau secondaire de l'école de Warner ferme ses portes. Ce qui aurait été un dur coup pour une collectivité ayant déjà perdu son bureau agricole, son centre de santé communautaire, ses églises catholique et mormone, quelques silos-élevateurs, une banque et d'autres entreprises. Comme Sandra Nelson, alors adjointe administrative à la Horizon School Division (le conseil scolaire local) l'a déclaré à un journaliste : « Quand l'école meurt, c'est la communauté qui s'éteint ».

À l'automne 2001, des gens de l'école et du groupe responsable de la rénovation de la patinoire se sont réunis et ont formé un comité pour étudier la possibilité de fonder une école de hockey. Au départ, le comité n'avait pas décidé si l'école accueillerait des filles ou des garçons, mais il a finalement choisi de cibler le hockey féminin parce que ce sport était considéré comme un marché à créneaux où il y avait peu de concurrence, parce que cette discipline avait le vent dans les voiles grâce à la médaille d'or remportée en 2002 par l'équipe olympique canadienne de hockey à Salt Lake City, sans compter qu'aux États-Unis, de nouvelles politiques récentes imposaient un financement égal du sport féminin.

Après quelque 10 000 heures de travail bénévole, et grâce à des dons importants des gens de la communauté – y compris un don de 210 000 \$ de Rome Meisser, fermier à la retraite de 98 ans et résidant de longue date – l'école de hockey a ouvert ses portes à l'automne 2003. Au début, les étudiantes étaient logées chez des familles locales, mais à la fin de 2004, la société responsable de l'école de hockey a acheté l'église mormone inoccupée pour la somme de 21 000 \$. Grâce encore une fois à beaucoup de travail bénévole, l'église a été convertie en résidence pour les filles. En 2005, on notait dans un article de journal que grâce à l'école de hockey, 130 élèves étaient maintenant inscrits à l'école de Warner (soit une augmentation d'environ 16 % par rapport à 2001), ce qui a mené à l'embauche de deux autres enseignants, d'un commis de bureau, de personnel pour les services d'alimentation (pour la résidence des filles), d'un gestionnaire pour la résidence et d'entraîneurs adjoints.

Les frais d'inscription à l'école de hockey de Warner sont d'environ 15 000 \$ par année (données de 2006) et servent à couvrir les coûts pour la chambre et la pension, l'entraînement et d'autres services conçus pour que les jeunes filles puissent s'entraîner comme des athlètes de haut

niveau tout en terminant leurs études secondaires. Une journée type commence à 7 h 30 avec une séance d'entraînement sur glace. Les joueuses assistent ensuite à leurs cours jusqu'à 15 h 30, après quoi elles participent à une autre séance d'entraînement (entraînement hors glace, patinage intensif, développement des habiletés, promotion de l'esprit d'équipe, analyse vidéo et tutorat scolaire). Les hockeyeuses sont sur la glace au moins six jours par semaine, ce qui inclut les séances d'entraînement et les parties.

Au cours de ses deux premières années d'activité, l'école a accueilli des étudiantes de partout au Canada, des États-Unis et d'aussi loin que l'Europe. En tout, 20 étudiantes y ont obtenu leur diplôme d'études secondaires et parmi celles-ci, 19 ont continué à jouer au sein d'universités canadiennes ou de grands collèges américains grâce à des programmes de hockey comme ceux qui sont offerts dans le Dakota du Nord et dans le Maine. Selon les journaux, plus d'une douzaine de jeunes filles sont inscrites sur la liste d'attente de l'école.

Résolument tournée vers l'avenir, la petite ville de Warner dispose d'un plan établi sur une période de 20 ans pour attirer 350 étudiantes et étendre ses activités à d'autres sports, dont peut-être le soccer, le football et l'athlétisme. Ces nouvelles activités pourraient générer des retombées annuelles d'un million de dollars et ainsi donner un second souffle à cette petite ville des Prairies.

Sources :

- Diane Rogers, « Town hopes to score with girls' hockey », *Farm Living*, 15 août 2002.
- Caroline Boschman, « Warner girls' hockey school closer to becoming reality », *Lethbridge Herald*, date inconnue.
- Ric Swihart, « Girls hockey helps Warner win big », *Prairie Post*, date inconnue.
- « The Warner Community Hockey Society is keeping the village alive and well », *Lethbridge Living*, hiver 2004.
- Shelly Knapp, « Warner school keys on hockey's fine points », *Calgary Herald*, 18 février 2004.
- Ric Swihart, « Rome Meisser has helped build Warner through his generosity », *Lethbridge Herald*, 25 février 2004.
- Diane Mackenzie, « Welcome to Hockey Town, Alberta », *Our Canada*, mars-avril 2004.
- Stacy O'Brien, « Residence will give students a home away from home », *Lethbridge Herald*, 25 octobre 2004.
- Rebecca Dika, « Saving rural schools: Sixty-five kilometres south of Lethbridge lies the small town of Warner and what's been done here may become the model for other small rural schools », *The Alberta Express*, mai 2005.
- Graeme Morton, « Girls' hockey school revives fading village », *Calgary Herald*, 4 février 2006.
- Trevor Kenney, « Warner bids to be Hockeyville », *Lethbridge Herald*, 30 janvier 2007.

Le petit village de Warner n'est qu'un exemple parmi tant d'autres où le bénévolat a permis de maintenir et de revitaliser l'infrastructure économique et sociale d'une collectivité rurale canadienne.

Ainsi, dans de nombreuses autres collectivités rurales, des bénévoles soutiennent le tourisme en organisant des activités qui génèrent d'importantes retombées économiques et sociales. Ishbel Munro, directrice exécutive du Coastal Communities Network, a expliqué au comité comment on organise chaque année le Stan Rogers Folk Festival dans le petit village de Canso, en Nouvelle-Écosse (911 habitants en 2006, 8,2 % de moins

qu'en 2001), et comment on utilise le même bassin de bénévoles pour concevoir et mettre en œuvre d'autres stratégies de développement économique :

Neuf cents membres de la collectivité participent au festival et 600 personnes travaillent à titre de bénévoles. Tous les membres de la collectivité font partie d'équipes de travail qui jettent un regard créatif sur les possibilités de diversifier l'économie locale. Canso est le lieu où les messages concernant la guerre, le naufrage du Titanic et d'autres événements de ce genre sont arrivés en premier. Les membres de cette collectivité font appel à leur esprit d'initiative. Par exemple, elle a accueilli dans la région un centre d'appels qui a créé de 25 à 30 emplois supplémentaires. La plupart de ces emplois sont occupés par des mères seules. C'est un milieu de travail humain. Il témoigne d'un esprit d'initiative très développé. Le leadership efficace est essentiel pour trouver des possibilités de résoudre les problèmes qui se posent dans les zones rurales de la Nouvelle-Écosse ou du Canada. On voit la différence entre les collectivités où règne ce type de leadership et de vision et celles d'où il est absent. Il est essentiel de trouver des possibilités de les aider à développer les capacités et les compétences de ces chefs de file et de leur apporter un soutien. C'est en tout cas un des objectifs du Coastal Communities Network.

– *Témoignages*, 15 février 2007

De la même façon, des bénévoles travaillent toute l'année à Kapuskasing, en Ontario, afin d'organiser le Festival des bûcherons, une activité touristique majeure pour cette collectivité qui dépend de l'industrie forestière. Laurier Guillemette, qui a témoigné à titre personnel aux audiences du comité dans cette collectivité du nord de l'Ontario, a déclaré ce qui suit : « Il y a de nombreuses activités dans notre localité. Notre festival des bûcherons en est un bon exemple. Il faut environ 400 bénévoles chaque année pour l'organiser. » (*Témoignages*, 1^{er} juin 2007)

Dans la plupart des collectivités rurales, les bénévoles jouent un rôle de premier plan dans la planification officielle du développement économique communautaire (DEC). Ardath Paxton Mann, sous-ministre adjointe pour la Colombie-Britannique au ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, a rappelé au comité que le succès du Programme de développement des collectivités repose sur la disponibilité de bénévoles qualifiés et dévoués :

Les travailleurs bénévoles des collectivités, qui comprennent et reconnaissent les problèmes locaux, sont des éléments clés de la réussite des SADC. En 2005 2006,

celles-ci ont employé plus de 2 500 bénévoles locaux, y compris les membres de conseils d'administration, qui ont fait plus de 86 000 heures de travail bénévole.

– *Témoignages*, 1^{er} mars 2007

Louise Paquette, directrice générale de FedNor, a également souligné l'importance des bénévoles pour le Programme de développement des collectivités :

Le bien le plus précieux de ce programme, ce sont ses bénévoles. Plus de 600 bénévoles siègent à des conseils d'administration dans la province. À vrai dire, sans ces bénévoles, ce programme n'aurait aucune chance de survivre. En Ontario, nous apprécions et alimentons cette relation avec eux.

– *Témoignages*, 31 mai 2007

Les bénévoles offrent aussi de nombreux services sociaux essentiels. Le comité a entendu des représentants de banques alimentaires d'un peu partout au pays qui ont insisté sur le rôle crucial des bénévoles. Voici ce que Dianne Swinemar, directrice exécutive de l'organisme Feed Nova Scotia, avait à dire à ce sujet : « J'ai 30 employés et une équipe de volontaires de 600 personnes. Nous ne pourrions pas nous en sortir sans les bénévoles. » (*Témoignages*, 6 février 2007) Judie Gushue, ancienne présidente du Food Bank Network à Terre-Neuve-et-Labrador, abondait dans le même sens : « Le réseau a un coordonnateur à temps plein et des centaines de bénévoles dévoués; de plus, le milieu nous appuie à 150 p. 100 si c'est possible, et cela depuis des années. » (*Témoignages*, 19 février 2007)

Dans les régions agricoles, il arrive que les agriculteurs donnent de la nourriture ou cultivent des jardins communautaires pour approvisionner les banques alimentaires. Karen Dykens, une bénévole de la Colchester Food Bank Association en Nouvelle-Écosse, a mentionné un tel cas au comité, tout en signalant toutefois que ce genre de services risquait de disparaître :

Les agriculteurs de l'endroit ont été généreux et ont fourni des fruits et des légumes. Cependant, l'un de nos clubs, Old Men's Farm Men Club, cultive un jardin à notre intention, mais petit à petit nous perdons ces membres, cela veut dire que les fruits et légumes que nous donnons à nos clients se raréfient.

– *Témoignages*, 23 février 2007

Encadré 14-2 : Une serre dans chaque communauté? La serre d'Iqaluit : un exemple à suivre

Au printemps 2006, un groupe de résidants d'Iqaluit a amassé 170 000 \$ pour construire, aussi curieux que cela puisse paraître, une serre. La serre était prête dès la fin octobre, bien qu'en pratique, elle ne puisse pour le moment être opérationnelle que de la fin du printemps au début de l'automne, dans le meilleur des cas. John Lamb, président de l'Iqaluit Community Greenhouse Society, explique :

[n]ous n'avons pas construit cette serre à l'intention des amateurs de jardinage ou des gens qui avaient la nostalgie des fleurs de leur région d'origine. Il s'agissait, dès le départ, de contribuer au bien-être de la communauté à Iqaluit. La population est en pleine croissance et les moyens de récréation assez rares. Certains ont donc recours à des choses qui ne leur font aucun bien, et vous savez ce que cela veut dire en ce qui concerne les jeunes. Nous avons donc estimé qu'une serre offrirait à la population un dérivatif qui ne pourrait que lui faire du bien. C'était le principal objectif de notre projet.

Jusqu'à maintenant, il semble que la serre d'Iqaluit soit en voie de réaliser son objectif. Au cours de la première saison d'exploitation, « la demande a de beaucoup dépassé notre production et nous souhaitons donc nous agrandir », a précisé M. Lamb.

Il a expliqué qu'en plus de contribuer au « bien-être de la communauté », la serre génère d'autres retombées sociales. Premièrement, elle fournit évidemment à la communauté des fruits et légumes frais cultivés localement. Deuxièmement, elle permet d'accroître l'autonomie du Nunavut : « Pour moi, cette serre illustre un peu le vieux dicton selon lequel, si vous voulez aider un homme qui a faim, mieux vaut lui donner une canne à pêche qu'un poisson. » Troisièmement, et c'est probablement là le plus important, la serre pourrait finir par contribuer à l'économie du Nunavut, tout comme la serre d'Inuvik dans le nord du Québec, qui produit des plantes médicinales et les commercialise.

Pour l'avenir immédiat, M. Lamb espère pouvoir démontrer comment une serre un peu plus grande, de dimension moyenne (le double de la superficie actuelle) peut être rentabilisée dans le Nord et produire une importante quantité de nourriture :

J'aimerais qu'un jour il y ait une serre dans chaque communauté du Nunavut. Certes, à Iqaluit, la quantité de nourriture que l'on peut faire pousser dans cette serre ne compte presque pas, vu les besoins d'une population de 6 000, et bientôt 7 000 habitants, mais la plupart des communautés du Nord sont beaucoup plus petites que ça et une serre de la taille de celle qui figure dans la photo peut produire, en saison, une proportion non négligeable des fruits consommés par la population. Cela permettrait de réduire les quantités de nourriture qui doivent être importées et, pour la première fois dans leur vie, permettre aux habitants du Nord de s'initier aux légumes fraîchement cueillis.

Pour concrétiser cette vision, M. Lamb a dit au Comité que l'Iqaluit Community Greenhouse Society devra chercher du financement à l'extérieur d'Iqaluit ou du Nunavut étant donné que :

[...] il n'est guère plus facile de lever des fonds au Nunavut qu'au Bangladesh. C'est en effet une communauté relativement pauvre. Il n'y a pas ici de fondations. Les entreprises telles que Canadian North Airlines, et First Air sont continuellement mises à contribution et leur générosité ne fait jamais défaut, mais on se demande parfois à qui d'autre on pourrait s'adresser.

Jusqu'ici, les démarches entreprises par l'Iqaluit Community Greenhouse Society pour obtenir un quelconque financement externe, en outre auprès du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, n'ont pas porté fruit « simplement par manque de ressources ». Toutefois, selon M. Lamb, il s'agit d'un objectif tout à fait valable :

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

[E]n matière d'infrastructure, les besoins du Nunavut sont tellement grands. En effet, il lui faudrait des routes, des bassins de stabilisation des eaux usées, des logements et des écoles. Dans ces conditions-là, [on pourrait se demander pourquoi justifier de consacrer autour de 200 000 \$] à la construction d'une serre? Il faut, bien sûr, faire des choix. Cela me rappelle une vieille chanson : Les gens ont besoin non seulement de pain, mais également de roses. En plus du nécessaire, les gens ont besoin d'espoir et de beauté, de choses qui les animent.

Source : John Lamb, témoignage devant le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, Iqaluit, le 21 février 2008.

Dans son exposé, Spencer Heslep, coordonnateur de programme au Side Door Youth Centre à Yellowknife, a souligné à quel point il est important que l'ensemble de la collectivité transmette aux jeunes de bonnes valeurs, des valeurs positives, et tout particulièrement aux jeunes qui pourraient avoir sombré dans l'univers des gangs et de la drogue :

Le financement est important, mais je crois aussi que nous sommes devenus égoïstes en tant que société. Il est très facile de toujours attendre que le gouvernement agisse, mais je ne nie pas ce que mes collègues ont dit en ce qui concerne l'importance de la participation du gouvernement. Néanmoins, je voudrais souligner que la situation ne peut pas changer sans la participation de la collectivité dans son ensemble. L'argent n'est pas la seule solution. Nous avons besoin de la participation de la collectivité et de gens qui sont prêts à dire à nos frères et sœurs que nous ne pouvons plus attendre avant d'agir. Ces problèmes sont réels, et nous devons nous rassembler et contribuer, non seulement financièrement, mais en donnant de notre temps afin de régler ces problèmes et de voir des vies changer.

— *Témoignages*, 19 février 2008

Les activités bénévoles sont également importantes pour la promotion d'un mode de vie actif, en particulier chez les jeunes. En effet, dans des centaines de petites localités au pays, des bénévoles agissent comme entraîneurs pour des équipes de hockey ou d'autres activités sportives qui constituent un volet essentiel de la lutte contre l'obésité chez les jeunes. Selon Paul Carson, directeur du développement à Hockey Canada, il y a ainsi quelque 103 000 entraîneurs bénévoles inscrits à Hockey Canada seulement, et bon nombre d'entre eux se trouvent en milieu rural :

Le commentaire suivant de Andrew Pipe, de l'Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa, donne un aperçu général du problème : « Il est essentiel de remédier aux lacunes de notre infrastructure actuelle en ce qui concerne les sports, les activités physiques et les loisirs si nous voulons avoir un espoir d'enrayer la vague de problèmes de santé qui déferlera sur notre société si nous ne devenons

pas plus actifs. » En fin de compte, nous devons décider si c'est un plaidoyer suffisamment convaincant en faveur d'un mode de vie actif, pour encourager les Canadiens à être plus actifs et en meilleure forme physique.

– *Témoignages*, 29 mai 2007

Pour les jeunes, les avantages incluent non seulement l'amélioration des installations scolaires, mais aussi davantage de possibilités de formation. Marie Logan, présidente du Conseil des 4-H du Canada, a expliqué que dans son village de Lomond, en Alberta (population de 175 habitants en 2006 comparativement à 171 habitants en 2001), des activités organisées par des bénévoles ont contribué au financement de projets comme un nouveau gymnase pour l'école. Le club des 4 H, qui est géré par des bénévoles et dont « la plupart des enfants du village » font partie, présente des avantages à long terme sur le plan de l'éducation. Selon M^{me} Logan, une étude publiée par Ipsos-Reid a révélé que les membres des 4 H ont tendance à suivre « une formation postsecondaire, quelle qu'elle soit, et redonnent habituellement à leur collectivité et atteignent une fourchette de revenus plus élevés que la moyenne. » (*Témoignages*, 8 mai 2007)

La preuve statistique

Les statistiques confirment ce que le comité a entendu au fil des témoignages, c'est à dire que les ruraux participent plus activement que leurs homologues urbains aux activités de bénévolat officielles, et que ces activités diffèrent souvent beaucoup de celles qui sont habituellement menées dans les villes. Par exemple, une étude publiée en 2001 a révélé que la proportion de personnes qui participent à des activités de bénévolat organisé était plus élevée dans les collectivités rurales et que cette proportion diminue à mesure que la taille des collectivités augmente²⁹¹ : en 1997, 37 % des personnes vivant dans des collectivités de petite taille et en région rurale au Canada ont fait du bénévolat organisé comparativement à seulement 29 % des personnes vivant en milieu urbain²⁹². Une étude plus récente a révélé qu'en Ontario, les organisations caritatives rurales avaient plus tendance que leurs homologues urbaines à concentrer leurs activités sur ce que l'Agence du revenu du Canada (ARC) désigne sous l'appellation « autres avantages profitant à la

²⁹¹ Paul B. Reed et L. Kevin Selbee, hiver 2001, « Le don et le bénévolat : une perspective régionale », *Tendances sociales canadiennes*, Statistique Canada, n° 11-008 au catalogue, p. 18.

²⁹² *Ibid.*, p. 17.

collectivité », à savoir les « sociétés agricoles, les organismes de protection des animaux, les salles communautaires, les bibliothèques et les services de pompiers volontaires²⁹³ ».

Les organisations religieuses jouent souvent un rôle central dans le bénévolat rural au Canada. Irene Selkirk, une administratrice de Loaves and Fishes, un restaurant sans but lucratif de Brockville, en Ontario, a déclaré au comité ce qui suit :

Les églises nous soutiennent beaucoup et la plupart de nos 300 bénévoles viennent des églises locales [...]. Les églises nous soutiennent grandement dans tous les aspects de nos activités. Sans les églises et les bénévoles, il serait très difficile pour nous de continuer notre travail.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Dans son exposé, la révérende Christine O'Reilly, ministre du culte de l'Église presbytérienne Knox à Thedford et Watford, en Ontario, a elle aussi souligné l'importance des églises au sein du mouvement bénévole. « Il ne se passe pas un mois sans que je reçoive une lettre d'un de ces organismes me demandant de faire savoir qu'ils ont besoin de bénévoles. Les organismes savent que les églises sont sans doute le meilleur endroit pour recruter des bénévoles. » (*Témoignages*, 7 juin 2007) Et la révérende O'Reilly d'ajouter :

Les membres de chacune de mes congrégations vivent leur foi en offrant de conduire bénévolement des malades atteints du cancer, de rendre visite aux personnes recluses chez elles ou en foyer de personnes âgées, de livrer les repas de la popote roulante. Ces personnes sont membres des groupes de fabrication de courtépentes, ce sont des animateurs de programmes parascolaires pour les enfants, des représentants des conseils scolaires, des pompiers bénévoles, des animateurs d'activités pour venir en aide aux enfants autistes, des bénévoles qui rendent visite aux personnes âgées seules qui vivent encore chez elles, des personnes qui offrent des services aux victimes, des animateurs d'activités de financement pour la lutte contre le cancer, des entraîneurs de hockey et de soccer, des bénévoles de Municipalités en fleurs qui se chargent de nettoyer un tronçon de voie publique et d'en éliminer les débris. Les diverses églises s'unissent souvent pour offrir un programme de vacances aux enfants, là où de telles activités sont rares et espacées ou essentiellement orientées vers le sport, des activités sportives qui nécessitent des dépenses et qui exigent un certain intérêt et des aptitudes athlétiques.

²⁹³ Cathy Barr, Larry McKeown, Katie Davidman, David McIver, David Lasby, 2004, « The Rural Charitable Sector Research Initiative: A Portrait of the Nonprofit and Voluntary Sector in Rural Ontario », Centre canadien de philanthropie, préparé pour la Foundation of Rural Living, p. 26, disponible à : http://www.frl.on.ca/frl/Rural_Report_Final.pdf [traduction].

– *Témoignages*, 7 juin 2007

La recherche empirique vient corroborer les propos de la révérende O'Reilly. Une étude publiée en 1987 a en effet démontré que comparativement aux personnes qui ne font pas de bénévolat, les bénévoles en milieu rural sont « plus susceptibles de se considérer comme des personnes religieuses (70 % comparativement à 61 %); de faire du bénévolat pour une organisation religieuse (21 % comparativement à 15 %); d'être motivés à faire du bénévolat en raison d'un sentiment d'obligation religieuse (28 % comparativement à 20 %) »²⁹⁴. Une étude plus récente a par ailleurs révélé que les « organisations caritatives rurales sont plus susceptibles que leurs homologues urbaines de déclarer que leurs activités sont de nature religieuse (59 % par rapport à 40 %) »²⁹⁵.

Enfin, les données recueillies semblent montrer que les personnes vivant dans les régions rurales sont plus susceptibles de faire des dons à des organisations caritatives et sans but lucratif que les personnes vivant dans les régions urbaines, même si ces dons semblent être en moyenne un peu moins élevés : en 2000, environ 85 % des Ontariens vivant en milieu rural ont fait un don sous une forme ou une autre comparativement à 76 % des Ontariens vivant en milieu urbain, et la valeur moyenne des dons était de 280 \$ en milieu rural et de 322 \$ en milieu urbain²⁹⁶.

Les bénévoles en milieu rurale : une espèce en voie de disparition

Pour les toutes petites communautés de 100 ou 400 habitants, il est plus difficile de trouver des façons de se diversifier [leur économie]. Les bénévoles avancent en âge et commencent à se fatiguer, parce que ce sont les mêmes personnes, année après année, en l'absence de nouveaux venus qui pourraient prendre le relais.

– Donna Mitchell, directrice générale, Secrétariat rural et
Secrétariat aux coopératives, Agriculture et Agroalimentaire Canada,
Témoignages, 17 octobre 2006

[E]n 1996, notre population était de 26 000 environ dans la péninsule nord. Actuellement, notre population active — selon Statistique Canada — est de 12 000 personnes âgées de 15 à 65 ans environ. Quand j'ai récemment réuni des données statistiques à nouveau, après celles de 2001, j'ai constaté une baisse de 50 p. 100. Quand nous avons perdu 6 000 personnes sur notre côte, c'était 6 000

²⁹⁴ Cathy Barr *et al.*, *op. cit.*, p. 11 [traduction].

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 26 [traduction].

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 17 [traduction].

travailleurs. Quels défis cela pose-t-il sur le plan de la pauvreté rurale? Nos conseils municipaux ont de la difficulté à trouver des bénévoles.

– Sean St. George, directeur exécutif, RED Ochre Regional Board Inc.
(Conseil de développement économique régional),
Témoignages, 19 février 2007

Auparavant, il y avait une classe ouvrière, et on les appelait des personnes qui sont brûlées par le travail. Aujourd'hui, le problème est que ce sont les bénévoles qui sont brûlés par le travail.

– David Couturier, directeur général, Atelier RADO,
Témoignages, 21 février 2007

Les organisations qui aident les autres dans la communauté agonisent. Quant aux bénévoles, leurs activités cessent seulement s'ils déménagent ou s'ils meurent. Les mêmes personnes font partie de deux organisations ou plus dans la petite ville ou le village. L'aide que reçoivent les petites villes s'effrite.

– Darlene Wicks, présidente désignée, Alberta Women's Institutes,
Témoignages, 6 mars 2007

Les petites communautés rurales ont un fort instinct de survie et un grand sentiment d'appartenance; elles comptent sur des bénévoles pour les services dont elles ont besoin. Cependant, nos bénévoles s'épuisent en raison de notre faible population.

– Laurier Guillemette, témoin à titre personnel à Kapuskasing, en Ontario,
Témoignages, 1^{er} juin 2007

Nombre d'organisations ne peuvent plus offrir les mêmes services parce que nous perdons beaucoup de bénévoles, ils ont habituellement entre 65 et 85 ans. Les bénévoles un peu plus jeunes ne s'inscrivent pas aussi rapidement que nous perdons les bénévoles plus âgés parce qu'ils sont trop occupés avec leurs enfants, les amenant à diverses activités.

– Louise Thomson, coordonnatrice de placement, Hôpital Sensenbrenner,
Témoignages, 1^{er} juin 2007

Le comité a recueilli de nombreux témoignages montrant que l'exode rural et le déclin économique exercent de plus en plus de pressions sur les bénévoles qui sont eux de plus en plus âgés, épuisés et rares, ce qui risque d'éroder ou même d'éliminer bon nombre des services dont les ruraux ont besoin. Par exemple, Dianne Swinemar, de l'organisme Feed Nova Scotia, a dit au comité :

[D]ans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse, nous constatons que l'âge des bénévoles qui administrent les organismes que nous soutenons monte en flèche. Cette année, une banque alimentaire a dû fermer ses portes parce que les bénévoles qui s'en occupaient depuis près d'une quinzaine d'années étaient devenus trop âgés pour continuer à le faire, et qu'il n'y avait personne d'autre dans la collectivité pour prendre la relève. Désormais, les gens doivent se rendre dans la ville d'à côté pour obtenir de l'aide. Cette situation est caractéristique des communautés rurales où la population prend de l'âge et où les systèmes de soutien diminuent.

– *Témoignages*, 6 février 2007

Catherine O'Bryan, directrice exécutive de la Prince Edward Island Literacy Alliance, a expliqué au comité que les services d'alphabétisation ne sont souvent pas offerts dans les régions rurales de l'Île-du-Prince-Édouard pour des raisons similaires, et elle a souligné que « les jeunes ne sont pas attirés vers l'organisation pour soulager les travailleurs plus âgés des tâches de tutorat. » (*Témoignages*, 20 février 2007)

Colleen Kennedy, directrice exécutive de la Gros Morne Co-operating Association, a pour sa part dit au comité que dans sa région de Terre-Neuve-et-Labrador, le secteur bénévole fait face à un problème qui dépasse l'exode rural et le déclin économique. En effet, on a aussi de la difficulté à trouver des gens qui ont les compétences et la formation voulues, en particulier dans le domaine du développement économique :

Nous avons épuisé notre réseau de bénévoles. Nous fonctionnons grâce à ce réseau depuis, je dirais, 10 à 12 ans. Je fais partie d'environ 12 à 14 conseils d'administration dont 50 à 60 p. 100 des membres, au moins, se retrouvent dans d'autres conseils. C'est difficile d'avoir de nouveaux visages parmi les bénévoles. Aussi, lorsqu'il est question d'économie, nous pouvons susciter un peu d'intérêt, mais nous avons besoin d'une certaine expertise pour pouvoir avancer. Cela devient un défi. Il ne suffit pas d'avoir une personne en chair et en os.

– *Témoignages*, 19 février 2007

Catherine McAleer, membre du conseil consultatif sur la condition de la femme de l'Île-du-Prince-Édouard, a dit au comité que les femmes ont toujours joué un rôle crucial dans le secteur bénévole et qu'elles continuent de le faire même aujourd'hui, même si bon nombre d'entre elles travaillent à temps plein :

Depuis toujours, le bénévolat institutionnalisé ou non structuré constitue un rempart contre quelques-uns des effets les plus graves et les plus néfastes de la pauvreté dans les zones rurales de l'Île-du-Prince-Édouard. Le travail non rémunéré des femmes, au foyer ou dans la collectivité, constitue le moteur de

l'infrastructure sociale conventionnelle et parallèle. J'ai organisé une campagne de financement dans ma localité rurale. Les enfants de 125 familles fréquentent l'école. J'ai téléphoné à toutes ces familles, et j'ai constaté que les deux parents travaillaient dans 118 d'entre elles. Cela illustre parfaitement les changements qui se sont produits au fil des ans. Auparavant, au moins un parent demeurait au foyer. Les sept parents qui n'étaient pas sur le marché du travail faisaient du bénévolat à temps plein. En fin de compte, 15 personnes se sont portées volontaires pour travailler pendant une soirée à la campagne de financement. C'étaient des femmes. Je ne veux pas être sexiste, mais il n'en demeure pas moins que c'est encore une fois les femmes qui ont vraiment mis la main à la pâte. Même si elles ont intégré le marché du travail, les femmes font encore autant de bénévolat.

– *Témoignages*, 20 février 2007

Bill Casey, député de Cumberland-Colchester, en Nouvelle-Écosse, a pour sa part rappelé au comité que dans certaines collectivités, la pénurie de bénévoles compromet la prestation de services essentiels comme les services d'incendie :

Comme bon nombre des intervenants précédents l'ont souligné, je vois des agriculteurs et des pêcheurs qui nous quittent pour aller travailler dans les champs pétrolifères de l'Ouest afin de pouvoir gagner de l'argent et de nourrir leur famille. Très près d'ici, le chef d'un groupe de pompiers volontaires a quitté sa maison et sa collectivité pour aller s'installer dans l'Ouest pour gagner sa vie et prendre soin de sa famille. C'est une grosse perte pour une communauté lorsque le chef des pompiers s'en va.

– *Témoignages*, 23 février 2007

Le chapitre 12 du présent rapport traite de la pénurie de professionnels dans le domaine de la santé et des services d'urgence qui touche le Canada rural. Cette situation a des répercussions qui vont au-delà des services rémunérés offerts par ces professionnels, car ils constituent souvent le cœur des équipes de bénévoles en milieu rural²⁹⁷. Denise Bowes, qui a témoigné à titre personnel aux audiences du comité à Athens, en Ontario, a décrit cette situation en ces termes :

Alors que nous perdons ces gens-là [les professionnels] dans les régions rurales, nous perdons des défenseurs de la cause de gens qui ont besoin de nous. Cela réduit également le nombre de personnes qui peuvent assumer des rôles de

²⁹⁷ Dans Cathy Barr *et al.* (*op. cit.*, p. 20), les auteurs indiquent que « les Ontariens vivant en milieu rural font du bénévolat dans des proportions beaucoup plus élevées (50 %) que leurs homologues urbains (36 %) », [traduction].

direction. Nous le constatons ici, alors que nos bénévoles sont de plus en plus âgés. Dans une organisation, tous nos bénévoles ont plus de 70 ans et personne ne vient les remplacer.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

Des mesures pour aider les bénévoles en milieu rural

Des organisations comme l'Elks Club, la Légion, les Moose, assistent à une diminution du nombre de leurs membres. Comme les membres plus anciens prennent leur retraite ou se retirent de ces organisations, le niveau de nouveaux adhérents n'est pas le même. À Coaldale, par exemple, le Kinsmen Club local abat un travail phénoménal pour appuyer cette communauté. Ce ne sont cependant pas toutes les communautés qui peuvent dire la même chose. Le village de Nobleford compte 400 résidants. On n'y trouve pas autant de ces organisations. Tout ce qu'ils font, ils le font eux-mêmes. Ses résidants donnent énormément de leur temps et font du bénévolat. Il existe un fossé et quelqu'un doit le combler.

– Mark Fournier, directeur exécutif,
Aide au développement des collectivités, région de Lethridge,
Témoignages, 7 mars 2007

Les rares travaux universitaires réalisés sur le secteur bénévole en milieu rural corroborent les préoccupations soulevées par les témoins et en soulèvent quelques autres. Dans une étude pionnière publiée en 2004 sur le secteur bénévole de l'Ontario rural, le Centre canadien de philanthropie (rebaptisé Imagine Canada depuis peu) et la Foundation for Rural Living ont constaté qu'en 1999, les organisations caritatives en régions rurales représentaient environ 20 % des organisations caritatives provinciales, mais qu'elles n'avaient recueilli que 4 % de leurs recettes totales. Ce fait témoigne non seulement des revenus plus faibles gagnés en régions rurales, mais aussi des difficultés (sur le plan du temps et de l'expertise) qu'éprouvent de nombreux organismes bénévoles à présenter des demandes de financement auprès des gouvernements et des fondations de bienfaisance²⁹⁸. L'étude a de plus révélé que ces fondations sont proportionnellement moins nombreuses en Ontario rural qu'en Ontario urbain. Ainsi, seulement 5 % de toutes les organisations caritatives étaient des fondations dans le Canada rural, comparativement à 13 % dans le

²⁹⁸ Cathy Barr *et al.*, *op. cit.* Bien que les auteurs de cette étude semblaient utiliser une variante de la notion de « région rurale et petite ville » de Statistique Canada pour la plupart de leurs analyses, les données sur les donateurs citées dans le présent rapport ont été calculées à l'aide d'une définition de « région rurale » fondée sur les codes postaux, où toute collectivité dont le deuxième caractère du code postal est un « 0 » (zéro) est classée comme *rurale* (p. ex. : P0R 1B0), le zéro indiquant « sans service de livraison par facteur ».

Canada urbain²⁹⁹. Voici d'autres constatations importantes faites au cours de cette étude³⁰⁰ :

- Au sein des organisations rurales, un faible nombre de bénévoles investissent plus d'heures que leurs homologues urbains, et on craint donc de ne pas pouvoir conserver ces bénévoles ou en recruter de nouveaux.
- Les organisations caritatives rurales emploient moins de spécialistes à temps plein, elles ont un plus grand roulement de personnel que les organisations urbaines et elles ont plus de mal à tirer pleinement profit de leurs bénévoles.
- Bon nombre d'organisations rurales sont incapables d'avoir recours à des méthodes de financement plus efficaces et de réellement rivaliser pour l'obtention de subventions et de contrats gouvernementaux.
- Les réseaux caritatifs ruraux semblent relativement peu organisés et ne pas disposer de la technologie nécessaire pour établir des réseaux plus efficaces.
- Le secteur bénévole rural a des besoins évidents en formation, en particulier dans les domaines de la technologie, de la planification stratégique, de l'évaluation des programmes et du financement.

La question fondamentale est donc : qu'est-ce que le gouvernement fédéral peut faire, dans un secteur qui ne fait pas partie de son champ de compétence habituel, pour renverser ces tendances? Pour y répondre, le comité propose les orientations stratégiques qui suivent.

(a) Faciliter le financement : des agents de liaison en milieu rural pour le secteur bénévole

[S]ouvent, en milieu rural, pouvoir parler à la bonne personne est une chose importante. Ce serait vraiment fantastique s'il y avait chez nous quelque chose comme un guichet unique où obtenir des renseignements ou un endroit où nous pourrions aller. La plupart des collectivités ont encore une bibliothèque. Si nous pouvions aller à la bibliothèque, on pourrait nous indiquer là-bas le numéro de téléphone ou quoi que ce soit d'autre qui nous serait utile. Avant, c'était au chef-lieu de comté que se trouvait l'autorité sanitaire, le spécialiste régional de l'agriculture, le conseiller en économie domestique, tout le monde. Aujourd'hui, dans ma région, il faut faire un interurbain pour appeler quelque part, si nous avons à déterminer où il faut appeler. Bon nombre d'agents n'ont jamais accès à l'information, puisque celle-ci est difficile à trouver. Cela

²⁹⁹ Les organisations caritatives, qui peuvent être constituées en personne morale ou non, consacrent la totalité de leurs ressources à leurs propres activités ou à des activités qu'elles contrôlent directement. Les fondations, quant à elles, sont des compagnies constituées en personnes morales ou des fiducies fondées et exploitées exclusivement à des fins de bienfaisance. Dans l'ensemble, les fondations financent des programmes ou des projets exécutés par des agents externes, tandis que les organisations caritatives exécutent leurs propres programmes.

³⁰⁰ Foundation for Rural Living, « A Portrait of the Rural Voluntary and Non-profit Sector: An Expanded Summary », à l'adresse : http://www.frl.on.ca/frl/research_expanded.htm [traduction].

permettrait aussi au gouvernement d'entretenir de meilleurs liens avec les petites collectivités. Si nous avions un site du genre, nous pourrions trouver des réponses à nos questions.

– Marie Logan, ex-présidente, Conseil des 4-H du Canada,
Témoignages, 8 mai 2007

Les témoignages recueillis et des recherches plus approfondies montrent qu'en milieu rural, l'effectif du secteur bénévole est surmené, vieillissant et mal outillé pour gérer le fardeau bureaucratique que comporte la quête de financement auprès des gouvernements et des grandes fondations, qui sont pour la plupart établies en région urbaine. Il faudrait corriger cette situation parce que le secteur bénévole est de plus en plus sollicité et qu'on assistera bientôt à une explosion des dons de bienfaisance³⁰¹.

Une représentante de la Foundation for Rural Living, qui a été créée en 1979 pour accroître les investissements dans le secteur sans but lucratif du Canada rural, a décrit aux membres du comité un programme novateur des agents de développement rural (Rural Development Officer – RDO), qui a justement été conçu pour remédier à certaines des lacunes habituelles des organisations rurales. Ce programme, qui est financé par le Secrétariat rural, vise à permettre aux organisations caritatives et bénévoles en milieu rural d'être davantage en mesure de rassembler les fonds dont elles ont besoin. Il peut s'agir de dépêcher des spécialistes de la collecte de fonds auprès d'organisations rurales afin de les aider à mettre sur pied des activités de financement, ou encore d'établir un partenariat avec la Foundation for Rural Living afin de « dresser un plan de financement, de préparer un dossier convaincant pour solliciter une aide et d'élaborer des stratégies pour réunir les ressources nécessaires à la prestation de programmes communautaires³⁰² ». Voir l'encadré 14 3 pour une description plus détaillée du programme RDO.

³⁰¹ D'après la Foundation for Rural Living : « Au cours des 40 prochaines années, le Canada connaîtra le plus important transfert de richesses de son histoire. Or, bon nombre de ces actifs se trouvent dans les régions rurales de l'Ontario et seront transférés à des organisations caritatives. » Voir : http://www.frl.on.ca/frl/aboutfrl/aboutus_overview.htm [traduction].

³⁰² Site Internet de la Foundation for Rural Living : <http://www.frl.on.ca/frl/> [traduction].

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE

CHAPITRE 14 : LA RÉVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE EN MILIEU RURAL

Encadré 14-3 : Trois exemples illustrant le fonctionnement du programme des agents de développement rural

Témoignage de Marjory Gaouette, directrice des programmes, Foundation for Rural Living :

En ce qui a trait au concept derrière le programme des agents de développement rural, nous avons commencé par déterminer quelles organisations rurales devaient être efficaces au sein de leur collectivité et comment nous pouvions les aider. Elles nous ont indiqué alors qu'elles avaient besoin de ressources financières et humaines, ainsi que des services d'accompagnement, de mentorat et de soutien afin d'acquérir les compétences et les connaissances nécessaires pour fournir ces services. Elles ont également besoin d'une infrastructure car il y a un manque de financement de base.

Pour le programme des agents de développement rural, nous avons placé une personne dans trois différents types de situation. Ainsi, nous avons placé une personne dans une organisation sans but lucratif où le rôle de l'agent de développement rural était de travailler avec l'organisation afin d'élaborer des stratégies liées au développement des fonds. Nous n'avons pas tardé à constater qu'en situation de crise de financement, c'est-à-dire lorsqu'il faut organiser des événements spéciaux et essayer d'obtenir des fonds juste pour pouvoir survivre, il est difficile d'avoir un plan de développement de fonds judicieux. Une grande partie du travail a donc consisté à recruter un conseil d'administration solide qui saurait quoi faire pour être efficace : s'assurer que le plan stratégique soit facile à livrer, créer un plan et, par la suite, examiner les stratégies à court et à moyen terme. L'agent de développement rural a joué ce rôle.

Une autre personne a travaillé dans un centre de santé communautaire dont le mandat consistait à fournir des services aux familles ayant des enfants âgés de six ans au plus. Toutefois, le centre interagissait également avec les familles ayant des enfants de six ans et plus, mais faute de financement, il ne pouvait pas fournir des services aux enfants de 11 à 13 ans. L'agent de développement rural a reconnu la nécessité de trouver d'autres partenaires et a travaillé avec le mandat du centre de santé et celui des groupes communautaires aptes à fournir ces services de soutien complémentaires à ces familles. De cette façon, l'agent a permis d'accroître les partenariats, d'attirer plus de fonds et de fusionner les ressources. Il s'agit d'un projet de renforcement des capacités qui a porté fruit et dans le cadre duquel on essaie de rassembler les ressources pour offrir des services aux familles ayant des enfants âgés de six ans au plus.

L'autre modèle était les municipalités. À West Lorne, le projet a connu un énorme succès. De nombreuses municipalités ont accordé de petites subventions communautaires, de 500 \$ par exemple, à différents organismes bénévoles afin de les aider dans leurs activités. Elles disposaient d'environ 5 000 \$ et ont reçu à peu près 200 000 \$ de demandes de subvention. Elles ont entendu parler du programme d'agents de développement rural et l'ont considéré comme une possibilité de faire appel à cette personne pour travailler avec les organismes et régler la question. De quoi avez-vous besoin et qu'offrirez-vous? Pouvons-nous établir des partenariats? Où pouvons-nous trouver ce financement? Comment pouvons-nous mettre en relation des organismes à but non lucratif qui souhaitent offrir des activités sportives avec des sources de financement plus importantes, et réinjecter cet argent dans la municipalité? Mary Lou Kominek, qui a été l'agente de développement rural là-bas en 2006, a très bien réussi à aider la municipalité à faire le meilleur usage possible de ses ressources financières en injectant d'autres fonds dans ces groupes communautaires.

Marjory Gaouette, directrice des programmes, a précisé que la Foundation for Rural Living procède actuellement à une évaluation triennale du projet des agents de développement rural et qu'elle recueille actuellement des données sur la deuxième année. D'après M^{me} Gaouette, les résultats préliminaires indiquent que :

[C]e projet a incontestablement augmenté le financement de leurs programmes, mais a également permis au directeur général, au personnel et au président, grâce à ce niveau de financement plus élevé, de faire participer un plus grand nombre de partenaires, [de demander] des fonds publics, de collaborer avec Centraide et de travailler auprès de mécènes dans leur région. Cela a donné des résultats sur le plan financier et eu des effets positifs sur leur capacité de poursuivre leur travail.

– *Témoignages*, 29 mars 2007

Le comité est d'avis que, tout comme les agents de vulgarisation agricole qui ont par le passé joué un rôle crucial pour l'économie agricole, le programme des agents de développement rural de la Foundation for Rural Living pourrait constituer une ressource importante pour les organisations caritatives et bénévoles en milieu rural de partout au Canada. Ainsi, selon les résultats de l'évaluation du projet pilote triennal, ce programme devrait être déployé dans tout le pays avec l'aide du gouvernement fédéral.

RECOMMANDATION 14-1 : Le comité recommande que, sous réserve d'une évaluation favorable, le gouvernement fédéral aide la Foundation for Rural Living à étendre son programme des agents de développement rural (Rural Development Officer – RDO) dans chaque province et territoire. Ce programme devrait aussi faire l'objet d'un examen après une période de trois ans, pour évaluer s'il a réussi à générer des investissements supplémentaires dans le secteur sans but lucratif du Canada rural.

(b) Faciliter le financement : mettre sur pied un organisme sans but lucratif pour financer exclusivement le Canada rural

Les investissements futurs dans le secteur bénévole et caritatif du Canada rural dépendront non seulement de l'accroissement des moyens techniques dont disposent ces organisations pour aller chercher du financement externe, mais également de la reconnaissance de l'importance du Canada rural et du rassemblement des fonds requis pour répondre à ses besoins. Ce point a d'ailleurs été soulevé par Paula Shimp, une experte-conseil en collecte de fonds, lors des audiences que le comité a tenues à Lethbridge, en Alberta. M^{me} Shimp a alors mentionné les mêmes iniquités en ce qui touche aux fonds mis à la disposition des régions rurales et urbaines que celles qui ressortent de l'étude menée par le Centre canadien de philanthropie et la Foundation for Rural Living :

En Alberta, il existe de graves iniquités en matière de financement des programmes caritatifs en milieu rural [...]. La plupart de nos régions rurales accusent un manque de financement caritatif actif et à grande échelle. Vous pourriez envisager de mettre sur pied une fondation rurale pour l'Ouest canadien. L'Alberta compte 11 fondations United Way [Centraide] ayant toutes leur propre district de financement. Un bon ami à moi, qui siégeait au conseil d'administration de United Way à Calgary, croyait que toutes les zones géographiques de la province étaient couvertes par cet organisme. Mais c'est faux. Seulement 40 p. 100 environ du territoire albertain — en fait, du pays; cela varie d'une province à l'autre — est desservi par United Way.

– *Témoignages*, 6 mars 2007

M^{me} Shimp a de plus indiqué que le boom économique que connaît l'Alberta n'a pas permis de réduire ces iniquités, et ce, même si les richesses naturelles et une grande partie de la main-d'œuvre de la province se trouvent principalement dans les zones rurales.

Nous soumettons des demandes de subventions à toutes les grandes compagnies pétrolières [...]. Les grandes entreprises pétrolières et gazières envoient du personnel de Calgary jusqu'ici pour extraire les ressources, et versent 500 000 \$, 700 000 \$ ou 1 million de dollars pour les programmes de United Way à Calgary, mais ne donnent rien pour les régions rurales. Dans les campagnes, nous assistons à un afflux de familles immigrantes et de réfugiés soudanais. En Alberta, ils sont 14 000. Quant aux mennonites mexicains, ils sont 14 000 ou 15 000 [...]. Nous avons de nombreuses communautés mennonites et autochtones.

– *Témoignages*, 6 mars 2007

Marjory Gaouette, de la Foundation for Rural Living, a formulé des remarques similaires à propos de Centraide dans sa région de l'Ontario, près de Guelph :

Centraide parvient à recueillir 2 millions de dollars dans le centre urbain, mais un montant très minime dans le comté. Je crois qu'une question plus importante à propos de Centraide est le fait que cette organisation se concentre sur les régions urbaines et sur des secteurs particuliers en matière de prestation de programmes. Un des plus gros défis dans le financement de Centraide est qu'il agit en fonction des programmes, lorsque la prestation de services vient s'ajouter à une organisation. Le financement de base, qui est nécessaire pour bâtir une organisation plus solide, n'existe plus car le financement est orienté vers la prestation de services. Lorsque nous examinons les collectivités rurales et leurs organisations, le problème est d'autant plus accentué, car le financement se fait moins important. Si nous ne fournissons pas un financement de base pour payer un directeur exécutif, un gestionnaire ou le personnel de bureau, pour acheter un ordinateur, pour former le personnel ou pour recruter des bénévoles — bref, toutes les fonctions qui, nous le savons, contribuent à renforcer les organisations — il devient plus difficile d'offrir des services. D'après ce que nous avons pu observer, Centraide intervient très activement dans le financement des

programmes et la prestation de services particuliers, et cela est un gros problème pour les collectivités rurales.

– *Témoignages*, 29 mars 2007

Dans son témoignage, M^{me} Shimp a suggéré que le comité envisage de recommander la création d'une grande fondation rurale, avec un capital variant entre 500 000 et 1 million de dollars; selon elle, ce genre de fondation pourrait servir, par exemple, à aider des jeunes ruraux talentueux, surtout ceux qui proviennent de ménages à faible revenu, à développer leurs talents artistiques dans un milieu où il est souvent difficile de les faire éclore.

Si vous croyez que la population rurale sait comment régler les problèmes qui lui sont propres et trouver des solutions, et si nous pouvions obtenir un financement de démarrage et les infrastructures nécessaires, nous serions capables de faire de petits investissements et de changer grandement le sort de nos familles aux prises avec de sérieux problèmes de santé, ou de ceux qui ont des talents particuliers et qui cherchent à percer.

– *Témoignages*, 6 mars 2007

Le comité note aussi que certaines organisations caritatives s'occupent aussi des régions rurales. Lors des audiences du comité tenues à Athens, en Ontario, Judy Baril, directrice administrative de Centraide dans les comtés essentiellement ruraux de Leeds et de Grenville, a expliqué que son organisme tente d'aider toutes les communautés rurales de ces deux comtés :

Je suis heureuse de pouvoir dire qu'il n'y a pas une seule communauté dans ces deux comtés qui n'a pas un programme ou un service quelconque, fourni quotidiennement, et financé par Centraide par le biais des organismes que nous appuyons. Certains de ces services sont discrets. Ils peuvent être fournis par quelqu'un qui, peut-être, travaille pour l'Institut national canadien pour les aveugles, l'INCA, qui conseille ou renseigne quelqu'un qui perd la vue sur les moyens d'avoir un bon niveau de vie, grâce à l'appui de l'INCA. Ce peut être par l'entremise des services sociaux Grand frères et Grandes sœurs qui auraient des organismes correspondants dans l'une des communautés. Nous sommes partout dans les comtés de Leeds et Grenville, dans chacune des communautés, et nous en sommes fiers. Même si certains bureaux de mes organismes sont situés à Brockville, ils ont un rayonnement étonnant, et ils font plus chaque jour. L'année dernière, ils ont desservi 29 000 clients. Sur une population de 96 000 habitants des comtés de Leeds et Grenville, il est absolument impressionnant d'offrir des programmes et des services à 29 000 personnes, grâce au financement des

AU-DELÀ DE L'EXODE : METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ RURALE
**CHAPITRE 14 : LA REVITALISATION DU SECTEUR BÉNÉVOLE
EN MILIEU RURAL**

programmes de Centraide, et ils font un travail impressionnant. Nous sommes fiers de ce qu'ils font.

— *Témoignages*, 30 mars 2007

Même s'il existe des centaines de fondations communautaires un peu partout au Canada, la plupart d'entre elles se trouvent dans les grands centres³⁰³. En fait, le comité ne connaît que deux fondations, l'une déjà établie et l'autre qui sera opérationnelle sous peu, qui se consacrent *exclusivement* au Canada rural et qui ressemblent à ce que propose M^{me} Shimp. La première, la Rural Communities Foundation of Nova Scotia, a été créée grâce à des crédits d'environ 350 000 \$ qui n'avaient pas été utilisés dans le cadre de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA) du gouvernement fédéral³⁰⁴. Selon Pam Harrisson, coprésidente et membre fondatrice de cette fondation :

L'objectif de la fondation est d'accorder de petites sommes d'argent aux communautés qui ont des idées sur la manière d'améliorer le sort des collectivités rurales de la Nouvelle-Écosse. Nos subventions ne vont jamais bien au-delà de 1 000 \$, mais dans une collectivité rurale, cette somme équivaut à deux activités de financement. Un bon comité s'épuise juste à organiser deux activités de financement afin de recueillir 1 000 \$, puis à faire le travail. Nous avons dit : « Nous allons enlever cette étape. Donnons les 1 000 \$ à ces gens, et l'énergie qu'ils mettraient à mener des activités de financement pourra servir à faire quelque chose de bon dans la communauté. » Eh bien, de belles choses ont été réalisées grâce à ces 1 000 \$. Dans un cas, les gens ont pris les 1 000 \$ et se sont adressés à une laiterie. Ils ont dit que les enfants n'avaient pas de lait, et la laiterie a offert de donner 30 p. 100. Ils ont pris les 1 000 \$, ce qui faisait 30 p. 100, et les familles ont payé 30 p. 100. Elles ont payé seulement le tiers du coût du lait pour leurs enfants. Cela peut vous paraître peu, mais c'était énorme pour ces familles. Nous avons aussi donné 1 000 \$ à une école, qui a permis aux enfants de sixième année de se lancer en affaires. Ils ont mis sur pied une petite entreprise à l'intérieur de cette école [...]. Quoi qu'il en soit, ces enfants ont mis sur pied une cantine, qui ne vendait que des aliments nutritifs. Il y avait des pommes, des

³⁰³ Pour accéder à une liste complète des fondations, visitez le site des Fondations communautaires du Canada à : http://www.cfc-fcc.ca/index_f.cfm.

³⁰⁴ En 1999, le Bureau du vérificateur général du Canada a procédé à la vérification de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA). Dans le rapport de vérification, ce programme est décrit comme suit : « La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie ou LSPA) est entrée en vigueur le 16 mai 1994 (elle s'est terminée le 29 août 1998) et avait pour objectif de restructurer l'industrie de la pêche dans le Canada atlantique, de façon à ce qu'elle devienne viable sur le plan économique et durable sur le plan environnemental. Cette stratégie comportait des mesures pour aider les personnes et les collectivités touchées par le moratoire sur la pêche au poisson de fond. Elle s'appliquait à des zones de pêche de cinq provinces : Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard et Québec. » Pour un examen de cette question, voir le Bureau du vérificateur général du Canada, « 1999 avril – Rapport du vérificateur général du Canada », chapitre 7, *La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique — Les contributions et les subventions*, disponible à : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/aud_parl_oag_199904_f_1140.html.

oranges, des bananes, du fromage, du yogourt, et cetera. Les enfants ont appris que s'ils achetaient des aliments à un tel prix et qu'ils les vendaient à un tel prix, ils réalisaient un peu de profit. Non seulement le programme permettait d'avoir une bonne nutrition, mais les enfants ont aussi appris les rouages des affaires.

– *Témoignages*, 23 février 2007

Quant à la deuxième fondation (le « Challenge Fund »), elle est en cours de développement par la Foundation for Rural Living. On explique sur le site Internet de l'organisme que le « Challenge Fund » aura pour objet :

[D]e mobiliser de 5 à 8 millions de dollars par le truchement d'un programme de financement de contrepartie du secteur privé et du gouvernement fédéral, ces sommes étant ensuite offertes aux collectivités rurales en contrepartie de contributions locales. Ce type d'encouragement à l'investissement, qui a fait ses preuves dans d'autres secteurs, pourrait suffire pour faire bouger tant les organisations caritatives rurales que les investisseurs potentiels³⁰⁵.

Le comité note que la Foundation for Rural Living administre également un fonds d'aide aux sinistrés créé à la suite de la tempête de verglas qui a touché le Québec et l'Ontario en 1998. Ce fonds a pour objectif général de mobiliser « la participation des citoyens lorsque des collectivités rurales sont frappées par une catastrophe. Il sert alors d'intermédiaire pour canaliser les contributions financières ou en nature des citoyens ou des groupes qui, touchés par les ravages d'une catastrophe, souhaitent apporter leur contribution pour aider les gens à se tirer d'une situation des plus difficiles³⁰⁶.

Le comité partage l'avis de M^{me} Shimp et estime qu'il faut établir une fondation qui se consacre exclusivement au soutien du secteur bénévole et sans but lucratif dans les régions rurales. Le gouvernement fédéral devrait participer à la mise sur pied d'une telle fondation, de préférence en collaborant avec la Rural Communities Foundation of Nova Scotia et la Foundation for Rural Living, et en fournissant un capital de départ qui pourrait servir à mobiliser le secteur privé.

RECOMMANDATION 14-2 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral crée une fondation nationale qui se consacre exclusivement au soutien des activités communautaires dans le Canada rural. Le gouvernement fédéral devrait contribuer un dollar par Canadien (pour un total de 31,6 millions de dollars selon le

³⁰⁵ Site Internet de la Foundation for Rural Living : http://www.frl.on.ca/frl/pandp/pandp_invest.htm, [traduction].

³⁰⁶ *Ibid.*, http://www.frl.on.ca/frl/aboutfrl/aboutus_overview.htm, [traduction].

Recensement de la population de 2006) à cette fondation. L'argent devrait être utilisé pour susciter des contributions supplémentaires du secteur privé et d'autres fondations.

(c) Soutenir les bénévoles en milieu rural, reconnaître leur apport et les récompenser

Il est important de reconnaître le travail et le dévouement des bénévoles. Nous devons tout mettre en œuvre pour reconnaître le travail que font les bénévoles et remercier les gens qui donnent de leur temps plutôt que de déposer quelques dollars dans un panier. Il en coûte beaucoup plus aux bénévoles qui offrent leur temps, leur énergie et leurs compétences. Tout ce que nous pouvons faire pour encourager, stimuler et reconnaître nos bénévoles et leur rendre hommage, c'est du temps, des efforts et de l'argent bien dépensé.

– La révérende Christine O'Reilly, ministre du culte de
l'Église presbytérienne Knox à Thedford et Watford, en Ontario,
Témoignages, 7 juin 2007

Selon certaines données, les bénévoles, qu'ils œuvrent en milieu rural ou urbain, se sentent obligés de donner de leur temps pour les autres soit parce qu'ils connaissent ces personnes, qu'ils compatissent à leur malheur, ou qu'ils veulent faire de leurs collectivités de meilleurs endroits où vivre pour eux-mêmes, leurs familles et leurs concitoyens³⁰⁷. Selon les témoignages recueillis par le comité, il faut encourager ces élans de générosité. La reconnaissance publique des bonnes actions n'est peut-être pas le facteur déterminant de l'engagement bénévole, mais elle peut tout de même aider à garder en poste des bénévoles expérimentés qui autrement risquent d'être découragés par une charge de travail qui ne cesse d'augmenter. Les prix de reconnaissance peuvent également sensibiliser les gens à ce que font les bénévoles dans d'autres régions du Canada.

La Foundation for Rural Living fait d'ailleurs figure de pionnière dans ce domaine. Depuis 2002, elle décerne chaque année des « prix d'excellence rurale » qui permettent de souligner des contributions particulières au secteur bénévole. En 2007, ces prix, un souvenir et une contribution financière à une organisation caritative choisie par le récipiendaire, ont été remis dans le cadre de la huitième conférence annuelle sur le

³⁰⁷ Cathy Barr *et al.*, *op. cit.*, [traduction].

développement rural du Conseil rural de l'Ontario. Selon Anita Hayes, directrice exécutive de la Foundation of Rural Living, le programme de prix d'excellence :

[R]econnaît et fait l'éloge des initiatives communautaires rurales et des gens qui en sont responsables grâce à leur vision. Leurs succès constituent des modèles d'excellence pour développer des capacités, pour relever des défis et pour promouvoir des occasions dans les collectivités rurales, modèles que l'on veut partager avec d'autres.

– *Témoignages*, 29 mars 2007

Lors de sa présentation devant le comité à Athens, en Ontario, Yuergen Beck a suggéré que le gouvernement fédéral envisage la création d'un crédit d'impôt pour reconnaître l'importance du travail bénévole :

Je suis certain que beaucoup de gens pourraient expliquer que c'est impossible à réaliser et pourquoi. Si quelqu'un offre gracieusement ses compétences professionnelles ou quelques heures de son temps, pourquoi ne pas lui donner quelque chose en retour, que ce soit 10 ou 20 cents par dollar? Comme nous l'avons entendu aujourd'hui, beaucoup de nos travaux visent la communauté. Cela reviendrait à dire que si une personne sur le marché facturait X dollars de l'heure pour un travail reconnu accompli pour le bien de la communauté, nous lui remettrions une partie de ce montant sous forme de crédit d'impôt déductible de l'impôt sur le revenu. Quel en est l'avantage? C'est plus une question de reconnaissance que d'argent. Plus tôt, vous avez parlé d'épuisement professionnel chez les bénévoles. Je pense que leur donner un montant symbolique en guise de remerciement pour les services qu'ils nous rendent permettrait d'aider considérablement ces gens qui en font déjà beaucoup pour leur communauté. Il n'est pas nécessaire que ce soit un gros montant; le but est de faire un geste pour les remercier d'aider nos communautés à grandir.

– *Témoignages*, 30 mars 2007

D'autres ont déjà proposé la création d'un tel crédit d'impôt. En effet, lors de sa présentation annuelle dans le cadre des consultations prébudgétaires du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, l'Association canadienne des chefs de pompiers a demandé à plusieurs reprises un crédit d'impôt pour reconnaître le travail essentiel accompli par les pompiers volontaires et régler un « sérieux problème » de recrutement et de maintien du personnel, en particulier dans les collectivités rurales³⁰⁸. Dans l'intervalle, le député Wayne Easter a déposé un projet de loi d'initiative

³⁰⁸ Comité permanent des finances de la Chambre des communes, février 2008, « Un régime fiscal gage de prospérité : les impôts, taxes et autres prélèvements au Canada », disponible à : <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=13187&SourceId=226200&SwitchLanguage=1>.

parlementaire (C-219) qui permettrait aux volontaires des services d'urgence de déduire de leur revenu imposable une somme de 1 000 \$ s'ils ont accompli au moins 100 heures de service volontaire et 2 000 \$ s'ils en ont accompli au moins 200 heures. D'ailleurs, dans son rapport de 2006 sur les consultations prébudgétaires, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes avait recommandé que le gouvernement fédéral étudie la possibilité d'offrir un avantage fiscal à l'égard des heures de bénévolat³⁰⁹. Il a de plus recommandé que cette étude soit complétée au plus tard en septembre 2007. Or, aucune étude de ce genre n'a été faite à ce jour.

Vu l'importance du travail bénévole pour le Canada rural et la difficulté bien réelle qu'éprouvent bon nombre d'organisations à conserver leurs bénévoles et à en recruter de nouveaux, le comité croit qu'il est temps que le gouvernement fédéral reconnaisse concrètement la valeur du travail bénévole, en particulier dans la prestation de services d'urgence. Et la création d'un crédit d'impôt constituerait un bon point de départ.

RECOMMANDATION 14-3 : Le comité recommande que le gouvernement fédéral instaure immédiatement un crédit d'impôt pour reconnaître la valeur du travail bénévole et le récompenser, en particulier pour le personnel des services d'urgence.

(d) Alléger le fardeau réglementaire des bénévoles œuvrant en milieu rural

Le comité a entendu des témoignages officiels et parfois informels selon lesquels des règlements peuvent parfois nuire indirectement au travail des bénévoles dans les régions rurales. Par exemple, Peter Apedaile, professeur émérite au Département d'économie rurale de l'Université de l'Alberta, a expliqué comment une réglementation bien intentionnée et imposée par les services provinciaux et municipaux de santé publique peut gêner le travail quotidien des bénévoles dans le Canada rural.

J'aimerais aussi signaler un petit détail sur lequel les ruraux butent souvent. Lorsque les femmes de notre centre communautaire vont porter des sandwiches aux pompiers aux prises avec une catastrophe, les sandwiches sont refusés parce qu'ils n'ont pas été confectionnés conformément aux règles de santé publique. Nos pompiers ont dû se passer de repas à cause de cette règle. Cela frise la stupidité.

³⁰⁹ Comité permanent des finances de la Chambre des communes, décembre 2006, « La compétitivité : une formule gagnante pour le Canada », disponible à : <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10479&SourceId=187764&SwitchLanguage=1>.

– *Témoignages*, 9 novembre 2006

Roger George, président du Comité de développement économique de la municipalité de Powassan, abondait dans le même sens :

Les bénévoles se font rares aujourd'hui. Cela s'explique en partie par les changements sociaux; il y a aussi un problème de frustration quand on constate que de simples financements de tombolas ou de bingos relèvent de dispositions du Code criminel du Canada. Une partie du problème tient aux règlements du gouvernement de l'Ontario. Nos bénévoles, dont beaucoup sont des personnes âgées ou à la retraite, se demandent pourquoi il ne leur est plus possible d'organiser de simples tombolas sans devoir aller remplir des montagnes de formulaires auprès du secrétaire de la municipalité et sans avoir à payer des permis. Tout ce qu'ils veulent faire, c'est recueillir deux ou trois mille dollars pour envoyer une jeune fille dans un camp de guides. En ce moment, par exemple, nous essayons de recueillir des fonds pour un garçonnet qui risque de devenir paraplégique après avoir eu un accident à l'école. Nous nous sommes heurtés à toute une série de règles étranges qui nous empêchent de faire ce que nous avons l'habitude de faire par le passé. Aujourd'hui, la menace de poursuites judiciaires futiles nous empêche d'organiser de nombreuses activités et d'utiliser nos biens ruraux pour le plus grand bénéfice de notre société. Le prix des polices d'assurance qui permettent de protéger nos municipalités a atteint des sommets sous l'effet des poursuites judiciaires parce que les municipalités sont signataires de polices importantes. Il va falloir modifier le droit relatif à la négligence pour mettre fin aux genres d'abus consistant à faire payer la totalité des sinistres à ceux qui ne sont responsables qu'à hauteur de 2 ou 3 p. 100, parce que cela contribue à l'augmentation des tarifs d'assurance que le contribuable doit assumer.

– *Témoignages*, 17 avril 2007

Ces exemples montrent clairement que la majeure partie du fardeau réglementaire décrit par les témoins relève des provinces, bien qu'il soit clair que le *Code criminel* est de compétence fédérale. Le comité est d'avis que ces questions méritent qu'on les étudie davantage. Le Secrétariat rural et le ministère des Affaires rurales proposé devraient donc se pencher sur ces questions.

RECOMMANDATION 14-4 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé examine dans quelle mesure la législation et la réglementation fédérales et provinciales peuvent nuire au bénévolat dans le Canada rural.

Conclusion

Nous devons nous demander ce que nous allons faire pendant nos heures de loisir, qu'il s'agisse de travail bénévole ou d'autres activités, mais toutes ces choses sont absolument indispensables à notre bien-être, quelle que soit la répartition que l'on fasse entre notre propre bien-être et celui de l'ensemble de la collectivité.

– Jake Kuiken, représentant de l'Alberta et membre du conseil d'administration de l'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux,
Témoignages, 10 mai 2007

On ne saurait surestimer l'importance du secteur bénévole pour le Canada rural pas plus que les défis posés par une population vieillissante et dans certains cas en déclin. On a souvent rappelé aux membres du comité le rôle crucial du secteur bénévole dans le Canada rural. Outre les services qu'on se rend entre amis et voisins, le bénévolat officiel permet en effet d'offrir des services essentiels qui autrement ne seraient peut-être pas disponibles comme les services d'incendie, de secours d'urgence, d'alphabétisation, de développement économique, les services financiers et les entraîneurs sportifs. De plus, le bénévolat permet d'encourager l'entraide et de rapprocher les gens, en plus d'être une bonne école pour les dirigeants de demain. Pour assurer la prospérité du Canada rural, il faut faire du secteur bénévole la pierre angulaire de toute stratégie visant à contrer l'exode, le déclin économique et la pauvreté. Le comité croit que les recommandations formulées dans ce rapport constitueraient un pas dans la bonne direction.

CHAPITRE 15 : CONCLUSION

[C]eux d'entre nous qui choisissent de faire du Canada rural leur foyer ont une remarquable capacité de survie et c'est peut-être là, en partie, que réside une partie du problème. Notre capacité à nous adapter à un environnement changeant peut masquer une partie de notre réalité. Un pourcentage croissant d'habitants des régions rurales est en crise, les structures familiales croulent sous le fardeau de revenus en diminution, de la distance envers les services et le sentiment de devoir se débrouiller seules. Des services qui, il n'y a pas si longtemps, étaient offerts localement — et par là, j'entends à 20 ou 30 minutes de distance — ont maintenant été regroupés dans des milieux urbains beaucoup plus grands. On nous dit de télécharger le formulaire d'Internet, mais cela suppose que les gens ont un ordinateur et qu'ils ont accès à Internet. [...] Nous devons préconiser l'innovation dans la prestation des services en créant une politique rurale dynamique. Nous devons tirer parti de programmes comme l'aide au développement des collectivités parce qu'ils fournissent une possibilité à exploiter nationale. Nous devons décider quel genre de Canada rural nous voulons et aller de l'avant.

– Dianne Olchowski, première dirigeante, Community Futures Sagehill,
Témoignages, 8 mars 2007

Il est tentant d'idéaliser la vie rurale. Certains se représentent la vie rurale comme elle était à l'époque où les collectivités rurales étaient presque exclusivement agricoles et où on y retrouvait abondance de services, d'emplois, d'habitants et d'espoirs. D'autres s'imaginent le Canada rural comme un endroit où tout le monde connaît ses voisins, mais vit selon la maxime « vivre et laisser vivre ». D'autres encore voient le Canada rural comme un endroit « loin de », c'est-à-dire loin du crime, de la violence, de la pollution et de tous les maux que l'on associe maintenant, à tort ou à raison, à la vie en ville.

Ces différentes visions romantiques du Canada rural sont porteuses d'avantages, mais elles ont aussi un prix. D'une part, il faut bien reconnaître que ces visions romantiques se fondent sur des faits avérés. À une certaine époque, une grande partie du Canada rural *était* dominée par l'agriculture et l'élevage. Partout au Canada, de petites villes *débordaient* de services, d'emplois, d'habitants et d'espoirs. Beaucoup de collectivités rurales *sont encore* caractérisées par des liens sociaux forts, de l'air et de l'eau purs et un taux de criminalité très bas. Il convient également de reconnaître que ces visions romantiques ont suscité une véritable migration vers la campagne de citadins qui en ont assez des embouteillages, de la pollution et de la disparition des valeurs communes.

À l'opposé, les visions romantiques peuvent également constituer de véritables chaînes qui lient et les Canadiens des campagnes et les décideurs. Elles cachent le fait que, du point de vue historique, et jusqu'à aujourd'hui, la vie rurale a souvent été faite d'épreuves, de dangers et parfois de désespoir : épreuves imposées par les conditions climatiques difficiles et la fluctuation du prix des denrées; dangers associés aux emplois qui définissent traditionnellement la vie dans le Canada rural (agriculture, mines, forêt et pêche); désespoir découlant du sentiment d'isolement, social et autre. De même, les visions idéalisées amènent trop de gens à croire que le meilleur moyen de relever les défis du Canada rural passe par la politique agricole, ce qui est un mythe qui, pour beaucoup des témoins entendus, doit être détruit une fois pour toutes.

Par-dessus tout, les visions idéalisées ont tendance à encourager les Canadiens des régions rurales et les décideurs à rester tournés vers ce qui a été perdu et vers l'aide qui peut venir de l'extérieur plutôt que vers les possibilités à saisir et les atouts des collectivités rurales. Lors de son témoignage, Peter Kenyon, directeur de la firme australienne de consultants sur les questions rurales appelée Bank of I.D.E.A.S., a insisté sur l'extrême utilité d'adopter une attitude positive et de se tourner vers l'avenir :

Je soupçonne que l'un des plus importants problèmes auxquels sont confrontés les gens des régions rurales est le fait qu'ils n'ont pas été capables d'accepter que l'avenir ne ressemble pas à ce que nous avons déjà connu. Beaucoup de gens aspirent à une époque semblable à celle où les prix du pétrole et du blé ont atteint des sommets inégalés. Ils souhaitent revenir à la vie des années 1950, 1960 et 1970. Or, nous ne sommes plus à ces époques et il faut changer nos mentalités. Beaucoup de gens des petites villes doivent faire peau neuve. C'est sans contredit une étape qui débute par un changement de mentalité. Les gens doivent cesser d'attendre que le messie débarque de Canberra, de Sydney et de Melbourne, les principales villes, pour régler leurs problèmes. Les habitants des régions rurales doivent être beaucoup plus engagés dans la planification et la mise en œuvre d'un avenir positif. J'estime que le rôle du gouvernement est de faciliter ce changement de mentalité plutôt que de continuer à entrer dans ces collectivités et en ressortir en coup de vent, et à tout diriger à partir d'une base centrale.

– *Témoignages*, 12 février 2008

Afin de retirer des dividendes d'une telle attitude positive, M. Kenyon affirmait que les collectivités rurales ont besoin de quelques autres ingrédients, soit des dirigeants forts qui ont un œil tourné sur ce que M. Kenyon appelle « l'obsession des occasions » et comprennent la nécessité de recruter des jeunes de 25 à 35 ans. M. Kenyon a déclaré que,

pour lui, l'importance du leadership s'est cristallisée dans une étude du gouvernement australien où il était déclaré que : « À choisir entre 50 millions de dollars ou 10 millions de dollars et 20 chefs de file locaux, nous choisirions les 20 chefs de file locaux et le montant inférieur. » (*Témoignages*, 12 février 2008) L'obsession des occasions signifie simplement que les collectivités rurales...

doivent commencer à sortir des sentiers battus. Les habitants et les dirigeants de ces collectivités doivent commencer à aborder la diversification de leurs économies de façon beaucoup plus créative, tout comme la façon d'accueillir de nouvelles industries, et la façon d'examiner comment la technologie, le tourisme et les autres secteurs offrent de nouvelles possibilités dans les régions rurales.

– *Témoignages*, 12 février 2008

M. Kenyon n'est pas le seul témoin entendu par le comité qui ait insisté sur l'importance de disposer d'un leadership fort, de changer d'attitude et de ramener des jeunes dans les régions rurales. Ishbel Munro est directrice exécutive du Coastal Communities Network (CCN), une association volontaire d'organisations dont la mission est d'offrir une tribune pour susciter le dialogue, partager l'information et élaborer des stratégies et des mesures pour assurer la survie et le développement des collectivités côtières et rurales de la Nouvelle-Écosse. M^{me} Munro a déclaré devant le comité que le travail des membres du CCN consistait en bonne partie à inculquer justement les valeurs énoncées par M. Kenyon :

Le leadership efficace est essentiel pour trouver des possibilités de résoudre les problèmes qui se posent dans les zones rurales de la Nouvelle-Écosse ou du Canada. On voit la différence entre les collectivités où règne ce type de leadership et de vision et celles d'où il est absent. Il est essentiel de trouver des possibilités de les aider à développer les capacités et les compétences de ces chefs de file et de leur apporter un soutien. C'est en tout cas un des objectifs du Coastal Communities Network.

– *Témoignages*, 15 février 2007

Le Comité croit que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère des Affaires rurales proposé, peut jouer un rôle important dans la formation de la prochaine génération de chefs de file en milieu rural. Par conséquent,

RECOMMANDATION 15-1 : Le comité recommande que le ministère des Affaires rurales proposé élabore et mette en œuvre un programme de formation de chefs de file dans les collectivités rurales.

Le comité a eu la chance d'entendre beaucoup de témoins parler de collectivités qui avaient décidé de prendre leurs affaires en mains et de planifier activement leur avenir. Sadie Perron, directrice du Développement des collectivités à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, a expliqué, par exemple, comment son organisation travaille de concert avec les collectivités rurales du Nouveau-Brunswick pour les aider à y ramener des jeunes :

[L]es régions organisent chaque année un week-end auquel 20 jeunes sont conviés pour en apprendre davantage au sujet de la région et des possibilités qu'elle offre. Les jeunes participants peuvent ainsi mieux comprendre les points forts de la région et les débouchés qu'elle propose. Pour illustrer le succès de cette activité, disons que 50 p. 100 des jeunes participants étaient de retour dans leur région six mois après l'obtention de leur diplôme. Voilà trois ans que nous organisons une telle activité qui nous a permis de constater qu'une meilleure connaissance des possibilités et des emplois offerts par une région augmentait les chances que les jeunes y retournent.

– *Témoignages*, 13 février 2007

Ivan Emke, professeur au collège Sir Wilfred Grenfell, un campus satellite de l'Université Memorial situé à Corner Brook, à Terre-Neuve, a décrit comment les organismes de développement communautaire de la péninsule nord de la province travaillent à une stratégie semblable :

Le conseil [de développement économique régional] essaie de maintenir le contact avec les jeunes qui partent après avoir fini l'école secondaire dans la région. Ensuite, si, par exemple, un garage de Plum Point a besoin d'un mécanicien et que le conseil a dans ses listes quelqu'un qui s'intéresse à la mécanique automobile, le conseil lui envoie un courriel pour l'informer de cette occasion d'emploi. C'est un exemple de mesure destinée à favoriser la migration de retour. On peut recourir avec un certain succès à de tels moyens plutôt que d'essayer d'empêcher d'inévitables départs.

– *Témoignages*, 19 février 2007

Le comité a également eu l'immense chance de rencontrer des Canadiens qui ont migré vers les campagnes et qui, à bien des égards, incarnent le leadership et la vision sur lesquels insistent M. Kenyon et M^{me} Munro. Christoph Weder est un grand éleveur de l'Alberta qui a déjà remporté les prix du jeune éleveur de l'année pour l'Alberta et pour l'ensemble du Canada. Selon lui :

Nous les avons gagnés [ces prix] notamment par notre attitude positive que nous essayons d'inculquer aux autres producteurs. Cependant, c'est une tâche ardue

lorsque vous êtes le seul agriculteur de 35 ans dans un rayon de 50 milles et que tous les autres travaillent au champ de pétrole. On vous considère comme un être légèrement cinglé. Vous avez parlé des espèces en voie de disparition au Canada. Actuellement, l'espèce la plus menacée dans les Prairies, c'est l'agriculteur de 35 ans. Vous devez découvrir où il se trouve, lui procurer un habitat propice et lui donner les conditions pour qu'il se reproduise, car c'est de la prochaine génération qu'il faut s'inquiéter.

– *Témoignages*, 27 février 2007

M. Weder, qui a beaucoup voyagé et travaillé à l'étranger, a insisté sur la nécessité que les Canadiens des régions rurales adoptent une vision plus large du monde et assument davantage de responsabilités envers leurs collectivités. En d'autres mots, élargir ses perspectives pourrait bien servir l'« obsession des occasions » :

À cause de la pauvreté rurale, de nombreuses personnes ne sont jamais sorties de leur comté. Quand vous êtes exposé à des perspectives plus vastes, vous adoptez une attitude différente. Quand une personne pointe quelqu'un du doigt, il y a toujours trois autres doigts qui pointent dans sa direction. Nous devons assumer nos responsabilités, nous occuper nous-mêmes de nos affaires. Nous pouvons parler des programmes qu'offre le gouvernement aux producteurs, sauf que les producteurs doivent eux investir davantage dans le développement, le perfectionnement. La politique agricole de la Suisse, pays d'origine de ma femme et d'où j'ai émigré à l'âge de quatre ans, est différente. C'est peut-être pour cette raison que j'ai une approche différente. Si vous voulez avoir accès à des programmes de soutien, vous devez avoir une certaine instruction. Vous devez obtenir un diplôme et parfaire votre éducation pour avoir une perspective différente. Si vous voulez diriger une entreprise de plusieurs milliards de dollars, vous devez avoir un certain niveau d'instruction. Vous devez suivre des cours en administration des affaires et en marketing.

– *Témoignages*, 27 février 2007

L'argument de M. Kenyon et les expériences de M. Weder nous ramènent à certains grands principes qui sous-tendent toute notre étude. Une politique de la ruralité doit reconnaître la diversité qui caractérise le Canada rural. Une politique de la ruralité doit faciliter, pas dicter. Enfin, une politique de la ruralité doit aider ceux qui font la preuve qu'ils veulent être aidés. Ayant ces principes bien en tête, et avec le travail des près de six millions de Canadiens vivant dans des régions rurales, nous croyons que le Canada rural peut être un endroit où, d'ici une génération, la population aura augmenté et où les services de santé et d'éducation, le niveau de revenu et les autres déterminants seront à égalité avec ce que l'on retrouve dans le reste du Canada.

ANNEXE A : TÉMOINS ENTENDUS

- Le 6 mars 2008 **The Caledon Institute of Social Policy**
Ken Battle, président
- Le 28 février 2008 **À titre personnel**
Mark Shucksmith, professeur, Université Newcastle
- Le 26 février 2008 **Gendarmerie royale du Canada**
Michel Aubin, directeur, Drogues et crime organisé
Marcel Eugène Lebeuf, agent principal de recherche
- Police provinciale de l'Ontario**
Mark Allen, inspecteur, gestionnaire, Section de la
prévention du crime, Bureau des enquêtes
- Le 21 février 2008 L'honorable Ed Picco, M.A.L., ministre de l'Éducation,
ministre responsable du Collège de l'Arctique du Nunavut,
ministre responsable de l'immigration et des sans-abri et
leader parlementaire du gouvernement, Nunavut
- À titre personnel**
Lieutenant Carol-Anne Scott, directrice de l'Armée du Salut
du Nunavut, à Iqaluit, et directrice du refuge pour les sans-
abri
Enopik Sigeatuk, ainée
Monica Ell, directrice du développement commercial et
économique, Nunavut Tunngavik Incorporée, et directrice du
Forum économique du Nunavut
- Centre Tukisigiavik**
Dave Wilman, directeur exécutif
Elisapi Davidee-Aningmiqu, coordonnatrice de programmes
- Commission des services juridiques du Nunavut**
Paul Nettleton, avocat en droit des pauvres
- Conseil Quliit de la condition féminine du Nunavut**
Rhoda Palluq, directrice exécutive
- Forum économique du Nunavut**
Glenn Cousins, directeur exécutif
- Gouvernement du Nunavut, Département de l'Éducation**
Kathy Okpik, sous-ministre

Le 21 février 2008

Gouvernement du Nunavut, juge de paix
Bill Riddell, agent de location résidentielle

Iqaluit Community Greenhouse Society
John Lamb, président

Soupe populaire d'Iqaluit, Paroisse de St. Simon et St. Jude
Cyrus Blanchet, coordonnateur de l'extension des services

Ville d'Igloolik
Paul Aarulaaq Quassa, maire

Ville d'Iqaluit
Janelle Budgell, coordonnatrice en bien-être
Elisapee Sheutiapik, mairesse

Le 19 février 2008

L'honorable Bob McLeod, M.A.L., ministre des Ressources humaines, ministre de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement et ministre responsable de la Régie des entreprises de service public, Territoires du Nord-Ouest

À titre personnel
Chef CeCe McCauley, écrivaine, Journal News North
Kevin Menicoche, membre de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest (Nahendeh)
David Krutko, membre de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest (Mackenzie Delta)

Association des femmes autochtones
Nancy Peel, directrice exécutive

Bureau d'avocats Savoie
Jeanette Savoie, avocate et procureure

Centre de ressources pour les familles du Nord
Arlene Hache, directrice exécutive

Conseil du développement économique des Territoires du Nord-Ouest
Simon Lamoureux, président
Batiste Foisy, chercheur
Patrick Lachapelle, agent de développement économique

Fédération franco-ténoise
Dorice Pinet, directrice générale adjointe et chef de projets

Le 19 février 2008

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Jill Christensen, gestionnaire, Services intégrés, Ministère de la Santé et des Services sociaux

Organisation Nationale Anti-Pauvreté

Mira Hall, présidente, Comité des femmes et représentante territoriale

Side Door Youth Centre

Spencer Heslep, coordonnateur de programmes

Status of Women Council

Sharon Thomas, directrice exécutive

Ville de Yellowknife

Gordon Van Tighem, maire

Le 18 février 2008

À titre personnel

Chris Danfa, Future Info Tech

Judi Johnny

Brian Eaton, coordonnateur de ressources, Second Opinion Society

Liz Walker, directrice, Partenariats en santé, Conseil des Premières nations du Yukon

Lori Duncan, directrice, Santé et développement social, Conseil des Premières nations du Yukon

Peter Becker, membre du conseil d'administration, Coalition anti-pauvreté du Yukon

Arthur Mitchell, membre de l'Assemblée législative du Yukon (Copperbelt)

Ione Christensen, anciennement sénatrice pour le Yukon

Larry Bagnell, C.P., député, Yukon - Porte-parole de l'opposition officielle pour les affaires du Nord

Association of Yukon Communities

Bev Buckway, première vice-présidente et mairesse de la ville de Whitehorse

Centre pour femmes Victoria Faulkner

Cate Innish, coordonnatrice de programmes

Fetal Alcohol Syndrome Society of Yukon (FASSY)

Judy Pakozdy, directrice exécutive

Le 18 février 2008

Gouvernement du Yukon

Tony Hill, directeur, Direction de l'agriculture
Diane Reed, directrice, Direction de la gestion de
l'environnement forestier
Robert Holmes, directeur, Ressources minérales, Énergie,
Mines et Ressources
Lesley McCullough, directrice, Relations
intergouvernementales

Groupe de concertation Solidarité Pauvreté

Claude Gosselin, prêtre

Kaushee's Place - Yukon Women's Transition Society

Barbara Powick, directrice exécutive

Maryhouse

Kate O'Donnell, directrice

Yukon Anti-Poverty Coalition

Ross Findlater, coprésident

Yukon Council on disABILITY

Kim Lawson, Liaison avec l'employeur, formatrice en milieu
de travail

Yukon Status of Women Council

Charlotte Hrenchuk, coordonnatrice

Le 14 février 2008

**Organisation de coopération et de développement
économiques**

Roberto Villarreal, chef de division
Nicola Crosta, responsable, Programme développement rural
José Antonio Ardavin, administrateur, Programme
développement rural
Ilse Oehler, économiste, Prestation des services publics
Betty Ann Bryce, consultante, Programme développement
rural

Le 12 février 2008

À titre personnel

John Stapleton, directeur de la recherche, Ancien groupe de
travail sur la modernisation de la sécurité du revenu des
adultes en âge de travail

Bank of I.D.E.A.S.

Peter Kenyon, directeur

- Le 5 février 2008 L'honorable Gerry Ritz, C.P., député, ministre de
l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et ministre de la
Commission canadienne du blé
- L'honorable Christian Paradis, C.P., député, secrétaire d'État
(Agriculture)
- Le 6 décembre 2007 **À titre personnel**
Allan Douglas, chercheur en changements climatiques,
Centre de surveillance environnementale
- Le 4 décembre 2007 **Association des collèges communautaires du Canada**
Terry Anne Boyles, vice-présidente
- Canadian Network for Innovation in Education**
Anna Sawicki, secrétaire-trésorière
- Le 29 novembre 2007 **Canadian Hatching Egg Producers**
Gyslain Loyer, président
- Les Producteurs de poulet du Canada**
Mike Dungate, directeur général
- Office canadien de commercialisation du dindon**
Wayne Kroeker, vice-président
- Office canadien de commercialisation des œufs**
Laurent Souligny, président
- Producteurs laitiers du Canada**
Jacques Laforge, président
- Le 8 juin 2007 **À titre personnel**
Jeannot Beaulieu
Jacques Grondin
L'honorable Wayne Easter, C.P., député
Darlene Lannigan, assistante — Maniwaki, Bureau de
Lawrence Cannon, député
George Lafontaine, attaché politique de Stéphanie Vallée,
député de Gatineau
Dominique Bherer vétérinaire
Bernard Fortin, représentant, Syndicat canadien des
communications, de l'énergie et du papier
Fred McGregor

Le 8 juin 2007

Centre des services aux réseaux d'entreprises du secteur forêt

Denise Julien, directrice générale

Centre Jean Bosco de Maniwaki

Philippe Larivière, coordonnateur

Centre local de développement

Benoit Labrecque, conseiller au développement de l'industrie forestière

Fédération des producteurs de bois du Québec

Jean-Pierre Dansereau, directeur général

Fédération québécoise des coopératives forestières

Gérard Szaraz, conseiller au développement stratégique

L'Équipe des bénévoles de la Haute Gatineau

Dorothée St-Marseilles, coordonnatrice

Mani-Jeunes

Gaston Robitaille, président du conseil d'administration

Syndicat des producteurs de bovins de l'Outaouais et des Laurentides

Gib Drury, président

L'Entraide de la Vallée / Table de sécurité alimentaire

Fabienne Lachapelle

Le 7 juin 2007

À titre personnel

La révérende Christine O'Reilly, ministre du culte, Église presbytérienne Knox, Thedford et Watford (Ontario)

Le 5 juin 2007

Réseau québécois du crédit communautaire

Lucie Villeneuve, coordonnatrice

Statistique Canada

Denis Chartrand, directeur, Division de l'agriculture

Cathy Cromey, chef, Recensement de l'agriculture, Division de l'agriculture

Marco Morin, chef, Section du revenu agricole et des prix à la production, Division de l'agriculture

Le 1 juin 2007

À titre personnel

Laurier Guillemette, agronome
Elizabeth Latos
Marek Latos, trappeur

Centre Connection

Ernie Lafontaine, membre du conseil d'administration

Clinique juridique Grand-Nord

Louise Guertin, conseillère en matière juridique

**Corporation de développement économique de
Kapuskasing**

Adèle Bordeleau, agente de développement économique

Disability Resource Centre for Independent Living

Patricia Simone, directrice administrative

Hôpital Sensenbrenner

Louise Thomson, coordonnatrice de placement

Services familiaux Jeanne Sauvé

Mona Comeau, directrice des services

Le 31 mai 2007

Association des produits forestiers du Canada

Avrim Lazar, président et directeur général
Marta Morgan, vice-présidente, Commerce international et
Compétitivité

**Initiative fédérale de développement économique pour le
Nord de l'Ontario**

Louise C. Paquette, directrice générale
Scott Merrifield, directeur, Politiques, planification et
coordination

À titre personnel

Raymond Pong, directeur de recherche, Centre de recherche
en santé dans les milieux ruraux et du Nord, Université
Laurentienne

Hockey Canada

Paul Carson, directeur, Développement

Le 18 mai 2007

À titre personnel

Marthe Tremblay
Robert Gendron
Charles Cartier

**Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie
et du Centre-du-Québec**

Réal Boisvert, conseiller en recherche

Au cœur des familles agricoles

Maria Labrecque Duchesneau, directrice administrative

**Centre de santé et de services sociaux du nord de
Lanaudière**

Alain Coutu, organisateur communautaire

**Fédération de l'Union des producteurs agricoles, Centre-
du-Québec**

Jacques Corriveau, président

Horizon Vert

Jean-François Ménard, président

Institut national de santé publique

Robert Pampalon, chercheur et géographe

Sogetel

Alain Duhaime, président

Union des producteurs agricoles

Laurent Pellerin, président général
David Tougas, économiste

Ville de Nicolet

Alain Drouin, maire

Le 17 mai 2007

**Développement économique Canada pour les régions du
Québec**

Johanne Béchar, directrice générale, Politiques et
programmes
Stéphane Dufour, directeur général par intérim,
Développement d'affaires et Infrastructures

- Le 15 mai 2007
- MFR-Québec**
André Campeau, président
Daniel Lambert, chargé de projet
- Solidarité rurale du Québec**
Cherkaoui Ferdous, secrétaire général
Jacques Proulx, président
- Le 10 mai 2007
- Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux**
Jake Kuiken, conseil d'administration, représentant de l'Alberta
- Fédération canadienne des municipalités**
Don Johnson, président, Forum rural
Susan Villeneuve, analyste principale des politiques
- Le 8 mai 2007
- Conseil des 4-H du Canada**
Marie Logan, présidente
- Parti vert du Canada**
David Chernushenko, premier leader adjoint
Jim McKenzie, analyste des politiques agricoles et membre
Kylah Dobson
- Le 3 mai 2007
- Agence de santé publique du Canada**
Dr David Butler-Jones, administrateur en chef de la santé publique
Marie DesMeules, directrice, Division des preuves et de l'évaluation des risques, Centre de prévention et de contrôle des maladies chroniques
- Institut canadien d'information sur la santé**
Jennifer Zelmer, vice-présidente, Recherche et analyse
Elizabeth Gyorfi-Dyke, directrice, Initiative sur la santé de la population canadienne
- Le 1 mai 2007
- Ontario Landowners Association**
Bill Duncan, directeur
Jacqueline Fennell, directrice
Merle Bowes, gestionnaire
Shawn Carmichael, membre

Le 26 avril 2007

Canadian Co-operative Association

Carol Hunter, directrice exécutive

Canards illimités Canada

Cynthia Edwards, gestionnaire nationale, Relations
gouvernementales et industrielles

J. Barry Turner, directeur des relations gouvernementales

Credit Union Central of Saskatchewan

Pam Skotnisky, vice-présidente associée, Affaires
gouvernementales

Le 17 avril 2007

Municipalité de Powassan

Bob Young, marie

Roger George, président, Comité du développement
économique

Le 30 mars 2007

À titre personnel

Yuergen Beck

Jane Monaghan

Sandra Lawn

Merle Bowes

David Campbell

Dre Denise Bowes

Laurie Wight

Rosemary Kralik

Armée du Salut — Brockville

Randy Gatza, agent des services communautaires et
familiaux

Canton d'Athens

John Conley, maire

Centraide de Leeds et Grenville

Judy Baril, directrice administrative

Centre de santé communautaire de Country Roads

Jen Bergman, promotrice de la santé

Sue MacLatchie, vice-présidente du conseil

**Circonscription sanitaire du district de Leeds, Grenville
et Lanark**

Dianne Oickle, diététiste et hygiéniste alimentaire publique

Le 30 mars 2007

Fédération de l'agriculture de l'Ontario

Geri Kamenz, président et président du conseil
Adrian Wynands, président, Fédération de l'agriculture de
Grenville et directeur régional de la Fédération de
l'agriculture de l'Ontario
Bill French, président, Fédération de l'agriculture de Leeds

Lanark Landowners Association

Bill Duncan, président

Leeds and Grenville Landowners Association

Jacqueline Fennell, présidente
Shawn Carmichael, directeur

LINKS

Deborah Heintzman, membre

Loaves and Fishes

Irene Selkirk, administratrice

**Programme Perth Connections, Services
communautaires et de santé de Lanark**

Sandy Prentice, ménagère visiteuse et organisatrice d'ateliers
de jeu, Programme d'action communautaire pour les enfants

**Seeley's Bay/Lindhurst and Area Non-Profit Seniors
Residence Corporation**

Peggy Sweet-McCumber, présidente

Le 29 mars 2007

Conseil rural de l'Ontario

Harold Flaming, directeur général

Foundation for rural Living

Anita Hayes, directrice administrative
Marjorie Gaouette, directrice des programmes

Le 27 mars 2007

À titre personnel

Larry S. Bourne, professeur de géographie et de
planification, Université de Toronto

Association des municipalités de l'Ontario

Pat Vanini, directrice générale

Rural Ontario Municipal Association

Chris White, président

Le 22 mars 2007

Société de la médecine rurale du Canada
Dr Keith MacLellan, président sortant

Le 9 mars 2007

À titre personnel
Louise Lawrie

**Corporation de développement communautaire
Chaboillé**
Murielle Bugera, agente de développement économique

École Aborgate — La Broquerie
Elaine Wilson, directrice d'école

École Pointe-des-Chênes
Dolores Beaumont, directrice

Institut d'aménagement rural, Université de Brandon
Robert Annis, directeur

Manitoba Commercial Inland Fishers' Federation
Allan Gaudry, vice-président

Le 9 mars 2007

Manitoba Food Charter
Laurel Gardiner, coprésidente du Nord

Municipalité de Steinbach
Chris Goertzen, maire

New Beginnings
Verna Beardy, directrice

Santé Sud-Est inc.
Dre Jan Roberts, médecin hygiéniste

Le 8 mars 2007

À titre personnel
Linda Nosbuch, présidente du Conseil consultatif ministériel
sur l'apprentissage en bas âge et la garde des enfants, pour le
ministre de l'Apprentissage et membre du Conseil national
pour le développement des enfants en bas âge
Dan Hoover

Agriculture Producers Association of Saskatchewan
Marvin Scauf, directeur des politiques
Ken McBride, président

Le 8 mars 2007

Association des municipalités rurales de la Saskatchewan
Ray Orb, directeur

Chambre de commerce du district de Kenaston
Mary Lou Whittles, présidente

Collège régional Carlton Trail
Rob Barber, président-directeur général

Comité d'action sur l'économie rurale
Germain Dauk, membre

Community Futures Sagehill
Dianne Olchowski, première dirigeante

Corporation de promotion de carrière Keewatin
Randy Johns, directeur général

Mid-Saskatchewan Community Futures Development Corporation/Regional Economic Development Authority
Russ McPherson, agent de développement économique
Jim Tucker, directeur general

Northern Development Board Corporation
Dean Desjarlais, directeur général

Syndicat national des cultivateurs
Marilyn Gillis, conseillère pour femmes

Thickwood Hills Business and Learning Network
Marie Prebushewski, directrice générale

Le 7 mars 2008

À titre personnel
Hank G. Van Beers, préfet, 5^e Division du district municipal de Taber

Aide au développement des collectivités, région de Lethbridge
Mark Fournier, directeur exécutif

Alberta Association of Agricultural Societies
Charles Moore, directeur régional, conseil d'administration

Alberta Organic Producers Association
Victor Chrapko, president

Le 7 mars 2008

Alberta Sugar Beet Growers
David Lauwen, président

Potato Growers of Alberta
Jerry Zeinstra, vice-président
Mark Miyanaga, directeur par mandat spécial

Real Voice for Choice Alberta
Laurence Nicholson, coprésident

Le 6 mars 2007

À titre personnel
Paula Shimp

Alberta Soft Wheat Producers Commission
Lynn Jacobson, président

Alberta Women's Institutes
Darlene Wicks, présidente désignée

Rural Alberta's Development Fund
Ken Nicol, directeur

South West Alberta Coalition on Poverty
Stasha Donahue, coprésidente

Syndicat national des cultivateurs
Everett Tanis, member

Womanspace Resource Centre
Lisa Lambert, coordonnatrice de projet

Le 5 mars 2007

À titre personnel
Denise Dowswell, Little Valley Farms
Dwayne Patterson, Syndicat canadien des communications,
de l'énergie et du papier, section locale 603

BC Breeders & Feeders Association
Brian Hill, président

**Immigrant and Multicultural Services Society of Prince
George**
Baljit Sethi, directrice exécutive

New Focus Society
Sharron Hill, directrice executive

Le 5 mars 2007

Prince George Council of Seniors

Paz M. Milburn, gestionnaire

Université du Nord de la Colombie-Britannique

Greg Halseth, professeur, Programme en géographie, et titulaire d'une Chaire de recherche du Canada, études rurales et des petites villes

Catherine Nolin, chargée de cours, Programme de géographie.

BC Healthy Communities

Theresa Healy, animatrice, Région du nord, BC Healthy Communities et professeure auxiliaire, Programme d'études sur les sexes et École de planification environnementale, Université du Nord de la Colombie- Britannique

Le 1 mars 2007

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

Keith Fernandez, sous-ministre adjoint, Ottawa

Ardath Paxton Mann, sous-ministre adjointe, Colombie-Britannique

Jim Saunderson, directeur général, Finances et programmes ministériels

Le 27 février 2007

À titre personnel

Christoph Weder, grand éleveur

Saskatchewan Association of Rural Municipalities

David Marit, président

Le 23 février 2007

À titre personnel

Bill Casey, député de Cumberland—Colchester, Nouvelle-Écosse

Ed McMaster

Barton Cutten

Affordable Housing Association

Claudia Jahn, membre du conseil exécutif

Antigonish Women's Resource Centre

Lucille Harper, directrice exécutive

Colchester Food Bank Association

Karen Dykens, bénévole

Le 23 février 2007

Colchester Regional Developement Agency
Anna Parks, agente de développement économique
communautaire

Pictou County Women's Centre
Bernadette MacDonald, directrice exécutive

Poverty Action Committee
Sharon Murphy, présidente

Rural Communities Foundation of Nova Scotia
Pam Harrison, coprésidente
Jayne Hunter, directrice

Le 22 février 2007

À titre personnel
Timothy Henniger, fermier, membre, Council of Leaders at
the Nova Scotia Federation of Agriculture

Annapolis County Federation of Agriculture
Robert Nobel, vice-président

Centre canadien de politiques alternatives
Pauline Raven, agrégée de recherche

Comté d'Annapolis
Keith Robicheau, agent administratif principal
Peter Newton, préfet

Nova Socita Co-operative Council
Jonathan McClelland, agent, Développement des entreprises
(région de l'Ouest)

Open Arms Resource Centre
John Andrews, coordonnateur du refuge d'urgence
Doug Greene, bénévole

**Service d'aide juridique de la Nouvelle-Écosse, Bureau
d'Annapolis Royal**
Darren MacLeaod, avocat directeur

Ville d'Annapolis Royal
John Kinsella, maire

Women's Place Resource Centre
Della Longmire, directrice exécutive

Le 21 février 2007

À titre personnel

Guy Lanteigne

Atelier RADO

David Couturier, directeur général

Comité des 12 pour la justice sociale

Claude Snow, porte-parole

Front commun pour la justice sociale du Nouveau-Brunswick

John Gagnon, coprésident

Claudia Parks, membre

Cathy Mailloux, secrétaire

Le 20 février 2007

À titre personnel

Winnie Fraser Mackay, présidente, Corporation canadienne des retraités intéressés

Dre Els Cawthorn, vétérinaire et directeur d'un refuge, P.E.I. Humane Society

Association des femmes acadiennes et francophones

Colette Arsenault, directrice

Conseil consultatif de la condition de la femme de l'Île-du-Prince-Édouard

Catherine McAleer, membre

École des sciences infirmières, Université de l'Île-du-Prince-Édouard

Kim Critchley, doyenne et professeure agrégée

Families First Resource Centre

Aileen Petrie, directrice exécutive

Fédération des citoyen(nes) aîné(e)s de l'Île-du-Prince-Édouard

Annie Boyle, présidente

Irene Larkin, directrice exécutive

Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard

Elaine Noonan, directrice exécutive, Secrétariat de la population

Jeanette MacAulay, sous-ministre des Services sociaux et des Aînés

Le 20 février 2007

Hospice Palliative Care Association of Prince Edward Island

Ed MacLaren, président
Graham Gaudet, directeur exécutif

PEI BioAlliance

Rory Francis, directeur exécutif

PEI Literacy Alliance

Catherine O'Bryan, directrice exécutive

Resources West Inc.

Erkki Pohjolainen, agent de développement économique

Syndicat national des cultivateurs

Ranald MacFarlane, membre du Conseil des Maritimes
Karen Fyfe, vice-présidente des femmes agricultrices

Le 19 février 2007

À titre personnel

Ivan Emke, SWGC, Université Memorial de Terre-Neuve
Israel Hann
Gerry Byrne, C.P., député de Humber-St. Barbe-Baie Verte

Corner Brook-Rocky Harbour Region Rural Secretariat

Doris M. Hancock, Planification régionale du partenariat

Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador

Jennifer Jeans, sous-ministre adjointe, ministère des
Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi

Gros-Morne Co-operating Association

Colleen Kennedy, directrice executive

**RED Ochre Regional Board Inc. (Conseil de
développement économique régional)**

Sean St. George, directeur exécutif

Réseau de banques alimentaires

Soeur Alisha Linehan, secrétaire
Judie Gushue, ancienne présidente

Union des pêcheurs de Terre-Neuve

Lana Payne, Recherche et communications
Jason Spingle, représentant des employés de la côte ouest

- Le 15 février 2007 **Atlantic Institute for Market Studies**
Charles Cirtwill, président par intérim
- Coastal Communities Network**
Ishbel Munro, directrice exécutive
- Le 13 février 2007 **Agence de promotion économique du Canada atlantique**
Eleanor King, directrice générale, Développement des collectivités
Sadie Perron, directrice, Développement des collectivités
- Neighbours Alliance of North York**
Sue Rickards, membre du conseil
- Le 8 février 2007 **Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier**
Dave Coles, président national
Gaétan Ménard, secrétaire-trésorier
- Le 6 février 2007 **Association canadienne des banques alimentaires**
Charles Seiden, directeur exécutif
Michael Bay, membre du conseil d'administration
- Feed Nova Scotia**
Dianne Swinemar, directrice exécutive
- Regina and District Food Bank**
Wayne Hellquist, président-directeur général
- Le 30 novembre 2006 **À titre personnel**
Kurt Klein, professeur, Département des affaires économiques, University of Lethbridge
- Le 28 novembre 2006 **Citizens for Public Justice**
Greg deGroot-Maggetti, analyste des politiques socio-économique;
Harry J. Kits, directeur exécutif
- Fraser Institute**
Chris Sarlo, agrégé supérieur de recherches Citizens for Public Justice
- Le 23 novembre 2006 **À titre personnel**
Diane Martz, chef de groupe de recherche, Le centre d'excellence pour la santé des femmes - région des prairies

- Le 21 novembre 2006 **À titre personnel**
David Freshwater, professeur et directeur des études supérieures pour l'économie agricole, Université de Kentucky
Donald Reid, professeur, École de design environnemental et de développement rural, Université de Guelph
- Le 9 novembre 2006 **À titre personnel**
Peter Apedaile, professeur émérite, Département de l'économie rurale, Université de l'Alberta
Bill Reimer, professeur, Département de sociologie et anthropologie, Université Concordia
- Le 7 novembre 2006 **Institut C.D. Howe**
Finn Poschmann, directeur de la recherche
- À titre personnel**
Michael Goldberg, président, First Call: BC Child and Youth Coalition
- Le 31 octobre 2006 **À titre personnel**
Harry Cummings, professeur, École de design environnemental et de développement rural, Université de Guelph
Anthony Fuller, professeur, École de design environnemental et de développement rural, Université de Guelph
- Le 26 octobre 2006 **À titre personnel**
Bruno Jean, titulaire, chaire de recherche du Canada en développement rural, Université du Québec à Rimouski
David Bruce, directeur, Rural and Small Town Programme, Mount Allison University
Mark Partridge, professeur auxiliaire, Département de l'économie agricole, Université de Saskatchewan
- Le 24 octobre 2006 **À titre personnel**
Jim Sentance, professeur agrégé, Département d'économie, Université de l'Île-du-Prince-Édouard
- Le 17 octobre 2006 **Agriculture et Agroalimentaire Canada**
Donna Mitchell, directrice exécutive, secrétariat rural aux coopératives
Christine Burton, directrice, Politique rurale et développement stratégique

Le 5 octobre 2006

Statistique Canada

Sylvie Michaud, directrice, Statistique du revenu
Denis Chartrand, directeur, division de l'Agriculture
Ray Bollman, économiste chercheur

Le 3 octobre 3 2006

Agriculture et Agroalimentaire Canada

L'honorable Charles Strahl, C.P., député, ministre de
l'Agriculture et de l'Agroalimentaire
Christiane Ouimet, sous-ministre déléguée
Donna Mitchell, directrice exécutive, Secrétariat rural aux
coopératives

Le 28 septembre 2006

Organisation National Anti-Pauvreté

Sherrie Tingley, directeur général
Debbie Frost, présidente, Conseil d'administration
Nancy Shular, vice-présidente, Conseil d'administration

ANNEXE B : ACRONYMES

AAC	Agriculture et Agroalimentaire Canada
AC	Assurance-chômage
ADECRO	Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec
ADR	Agence de développement régional
ADR	Agent en développement rural
AE	Assurance-emploi
AIMS	Atlantic Institute for Market Studies
APECA	Agence de promotion économique du Canada atlantique
AR	Agglomération de recensement
ARC	Agence du revenu du Canada
ARDA II	Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole
ARDA	<i>Loi sur la mise en valeur et l'aménagement des terres agricoles</i>
BRAND	Programme pilote sur les services à large bande pour le développement rural et du Nord
BSE	Biens et services écologiques
CBDC	Corporations au bénéfice du développement communautaire
CCA	Canadian Co-operative Association
CFDE	Coordonnateur fédéral du développement économique
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CRTC	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
DEDER	Département d'État au développement économique et régional
DEO	Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
DSL	Ligne d'abonné numérique
ECD	Entente-cadre de développement
EDER	Entente de développement économique et régional
ELNOS	Elliot Lake and North Shore Corporation for Business Development
EPA	Environmental Protection Agency [États-Unis]
FCC	Fonds Chantiers Canada
FCEI	Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
FCIS	Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique
FCM	Fédération canadienne des municipalités

FedNor	Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario
FIMR	Fonds sur l'infrastructure municipale rurale
FIMRCO	Fonds sur l'infrastructure municipale rurale Canada-Ontario
GEF	Grand émetteur final [de monoxyde de carbone]
GES	Gaz à effet de serre
ICIS	Institut canadien d'information sur la santé
IDC	Initiative de développement coopératif
ILA	initiative en matière de logement abordable
INSA	Initiative nationale des sans-abri
LIM	Mesure de faible revenu
MEER	Ministère de l'Expansion économique régionale
MEIR	Ministère de l'Expansion industrielle régionale
MFR	Maison familiale rurale
MIRARCo	Mining Innovation, Rehabilitation and Applied Research Corporation [appartenant à l'Université Laurentienne]
MPC	Mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation [mesure de Développement des ressources humaines Canada]
MRC	Municipalité régionale de comté
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONAP	Organisation nationale anti-pauvreté
PAAACEA	Programme d'apprentissage, d'alphabétisation et d'acquisition des compétences essentielles pour les adultes
PAC	Programme d'accès communautaire
PAERE	Projet pilote d'apprentissage, d'élimination et de réduction des émissions
PAREL	Programme d'aide à la remise en état des logements
PCP	Programme des candidats des provinces
PDRI	Programme de développement régional et industriel
PEA	Programme Entreprise Atlantique
PFRG	Prestation fiscale pour le revenu gagné
PGH	Programme de gérance de l'habitat pour les espèces en péril
PLRA	Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones
PSDR	Programme de subventions au développement régional

RCDEC	Réseau canadien de développement économique de la communauté
RHDSC	Ressources humaines et Développement social Canada
RMR	Région métropolitaine de recensement
ROMA	Rural Ontario Municipal Association
RPC	Régime de pensions du Canada
RRPV	Régions rurales et petites villes [fait référence à une définition de « rural » par Statistique Canada]
SARM	Saskatchewan Association of Rural Municipalities
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SECB	Société d'expansion du Cap-Breton
SFR	Seuil de faible revenu [mesure de Statistique Canada]
SRG	Supplément de revenu garanti
SV	Sécurité de la vieillesse
TIC	Technologie de l'information et des communications
VGI	Volet Grandes infrastructures [du Fonds Chantiers Canada]



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>

16850

